



Universidade de Aveiro Departamento de Ciências Sociais,
2017 Políticas e do Território

**Lisbete Araújo
Simões**

**Modelo de Avaliação de Influências:
O Lobby e a Advocacy, nas Políticas de
Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal**



Universidade de Aveiro
2017

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e
do Território

**Lisbete Araújo
Simões**

**Modelo de Avaliação de Influências:
O Lobby e a Advocacy, nas Políticas de
Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Prof. Doutor Filipe José Casal Teles Nunes, Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro e do Prof. Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença, Professor Auxiliar aposentado, da Universidade de Aveiro.

O júri

Presidente	Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota, Professor Auxiliar Convidado, Universidade de Aveiro
Arguente Principal	Doutor Luís Manuel Macedo Pinto de Sousa, Investigador, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa – ICS - UL
Orientador	Doutor Filipe José Casal Teles Nunes, Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Quero expressar o meu sincero agradecimento ao Professor Doutor Filipe José Casal Teles Nunes e ao Professor Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença, por todo o apoio e profissionalismo que demonstraram, apoiando-me com rigor, eficiência e eficácia, na concretização desta minha dissertação de mestrado.

Quero deixar uma palavra de reconhecimento à Doutora Sandra Paula Fernandes de Bastos pela disponibilidade que sempre demonstrou e por todo o apoio.

Agradeço a todos os docentes que lecionaram as unidades curriculares ao longo do meu percurso académico.

De igual forma, agradeço à minha família e amigos por toda a ajuda, compreensão e apoio ao longo do meu percurso, acentuando um especial agradecimento ao meu sogro Sr. Manuel Marques de Matos Teixeira, à minha sogra Sr.^a Maria de Fátima Teixeira de Almeida Carvalho Matos e aos meus cunhados Dr.^a Sandra Maria de Matos Teixeira e Sr. João Garrido, por toda a dedicação e apoio nos períodos mais conturbados da minha vida pessoal e profissional.

Agradeço ao meu esposo, Dr. Marco António de Matos Teixeira por todo o apoio, compreensão, paciência, afeto, dedicação e ajuda demonstrado ao longo da elaboração desta dissertação.

E por último, não menos importante, agradeço ao meu filho Ari Simões de Matos, por todas as alegrias proporcionadas nos momentos mais agitados, contribuindo positivamente para a elaboração desta dissertação de mestrado.

Palavras-chave

Lobby, Atividade Lobística, Governance, Advocacy, Democracia, Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal

Resumo

O “Lobing” é um conjunto de atividades que, num sistema democrático, visa exercer pressão sobre os Poderes Públicos (principalmente legislativo mas também executivo), na defesa dos interesses de uma Instituição, Empresa, Setor de Atividade, Região ou País¹. A atividade lobística em Portugal não é reconhecida, carecendo de enquadramento legal, o que origina problemas de transparência e de competitividade, na “Governance” em Portugal, apesar dos 42 anos de Democracia e de há 30 anos pertencer à União Europeia. O objetivo principal do estudo centra-se na formulação/criação do Modelo de Avaliação de Influências, para que num futuro próximo seja testado a sua aplicabilidade na medição da influência da “Advocacy” e do “Lobby” nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, isto porque devido à sua complexidade de vários atores envolvidos, vários setores e principalmente várias necessidades de ajuda ao desenvolvimento, torna-se extremamente importante para percebermos a rede de ligações existente na Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, de tal forma, que mesmo antes da formulação de políticas públicas, existe uma teia de interesses subjacente ao tema.

¹ Referido por Martins Lampreia - Diretor do Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal, no Seminário realizado na Universidade de Aveiro a 13 de Fevereiro de 2009 “O Lóbi na União Europeia”

Keywords

Lobby, Lobby Activity, Governance, Advocacy, Democracy, Development Cooperation in Portugal

Abstract

The "lobby" is a set of activities that, in a democratic system, aims to put pressure on government authorities (mainly legislative but also executive), in the interests of an institution, company, Activity Sector, Region or Country¹. Lobby activity in Portugal is not recognized, with lacking legal framework, which creates problems of transparency and competitiveness, in "Governance" in Portugal, despite 42 years of democracy and 30 years belonging to the European Union. The main objective of the study focuses on the formulation/creation of the Model of Evaluation of Influences, so that in the near future is tested its applicability in measuring the influence of the "Advocacy" and "Lobby" in the Cooperation for Development Policies in Portugal, this is because due to the complexity of the various actors involved, various sectors and especially various development aid needs, it becomes extremely important to realize the existing links network in cooperation for development in Portugal, so that even before of public policy formulation, there is a web of interests underlying the theme.

¹ Referred to Martins Lampreia - Director of the European Parliament Office in Portugal in the seminar held at the University of Aveiro 13 February 2009 "The Lobbying in the European Union"

ÍNDICE

Índice.....	i
Índice de Figuras.....	iii
Siglas e Abreviaturas	iv
1. Introdução.....	1
1.1. Relevância do tema e da sua adoção	4
1.2. Objetivos.....	6
2. Estado da Arte.....	9
3. Metodologia.....	21
3.1. Contextualização Metodológica.....	21
3.2. Metodologia Geral.....	22
3.3. Opções Metodológicas.....	23
3.3.1. Instrumentos de Medida.....	23
3.4. Operacionalização das Variáveis/Critérios.....	25
4. A evolução da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.....	31
4.1. Evolução da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal (após 1974).....	31
4.2. Estrutura Central da Cooperação Portuguesa 1996-2010.....	33
4.3. A Dinâmica da Cooperação Portuguesa pós 2011 e as suas implicações.....	38
4.3.1. Marcos Históricos da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.....	40
4.4. Eixos Estratégicos para 2012-2015	43
4.5. Eixos Estratégicos para 2016-2019	45
5. Critério Metodológico: Modelo de Avaliação de Influências	55
6. Conclusão	67
6.1. Limitações.....	75
6.2. Indagações Futuras	76
7. Bibliografia.....	79
Apêndice.....	85
1. Inquéritos por Entrevista	85
1.1 Enquadramento temporal da entrevista exploratória – Dr. Martins Lampreia	85
1.2 Questões da Entrevista Exploratória e sua Justificação – Dr. Martins Lampreia	86

1.3 Redação da Entrevista Exploratória – Dr. Martins Lampreia.....	87
2.1 Enquadramento temporal da entrevista exploratória – Prof. Doutor Luís Mah.....	101
2.2 Questões da Entrevista Exploratória e sua Justificação – Prof. Doutor Luís Mah	102
2.3 Redação da Entrevista Exploratória – Prof. Doutor Luís Mah	103
3.1 Enquadramento temporal da entrevista exploratória – Doutor Pedro Krupenski	104
3.2 Questões da Entrevista Exploratória e sua Justificação – Doutor Pedro Krupenski....	105
3.3 Redação da Entrevista Exploratória – Doutor Pedro Krupenski.....	106
3.1 Enquadramento temporal da entrevista exploratória – Doutor Luís de Sousa.....	112
3.2 Questões da Entrevista Exploratória e sua Justificação – Doutor Luís de Sousa	113
3.3 Redação da Entrevista Exploratória – Doutor Luís de Sousa	114
Anexos.....	119
Anexo A - Regras de Conduta do Parlamento Europeu.....	119
Anexo B - Código de Conduta do SEAP	120
Anexo C – Carta Deontológica da <i>Association des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques</i>	123
Anexo D - Livro Verde sobre a Iniciativa Europeia em matéria de Transparência.....	126
Anexo E - Livro Verde – Iniciativa Europeia em Matéria de Transparência.....	131
Anexo F - Livro Branco – Governança Europeia	133
Anexo G – De PARIS A ACRA	135
Anexo H – Os Princípios da Transparência na Cooperação para o Desenvolvimento	137

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Quadro Síntese: Organismos da Cooperação Portuguesa, 1974 a 2012.....	33
Figura 2.	Modelo de Avaliação de Influências	55
Figura 3.	Modelo de Avaliação de Influências – FASE 1	58
Figura 4.	Modelo de Avaliação de Influências – FASE 2	59
Figura 5.	Modelo de Avaliação de Influências – FASE 3	61
Figura 6.	Modelo de Avaliação de Influências – FASE 4	63
Figura 7.	Modelo de Avaliação de Influências – MODELO PLENO – FASE 5.....	64
Figura 8.	Análise direta dos critérios/indicadores com as variáveis	70

SIGLAS E ABREVIATURAS

ACS – Alto-comissário da Saúde

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação

DGAI – Direção Geral de Administração Interna

DGC – Direção Geral de Cooperação

DGOTDU – Direção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano

DGPDN – Direção-Geral de Política de Defesa Nacional

DGPE – Direção-Geral de Política Externa

DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça

DGRB – Direção-Geral das Relações Bilaterais

DGS – Direção Geral de Saúde

DPP – Departamento de Prospetiva, Planeamento e Relações Internacionais

FCE – Fundo para a Cooperação Económica

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

GEPE – Gabinete de Estatísticas e Planeamento da Educação

GMCS – Gabinete para os Meios de Comunicação Social

GOP – Grandes Opções do Plano

GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais

GPERI – Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais

GPP – Gabinete de Planeamento e Política

ICE – Instituto para a Cooperação Económica

ICEP – Investimento e Comércio Externo de Portugal

IDP – Instituto do Desporto de Portugal

INA – Instituto Nacional de Administração

INE – Instituto Nacional de Estatística (atual Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas)

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (atual Camões-ICL)
MAI – Ministério da Administração Interna
MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MDN – Ministério da Defesa Nacional
MF – Ministério das Finanças
MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
ONGD – Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento
OSC – Organizações da Sociedade Civil
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCD – Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento
SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento
SENEC – Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

1. INTRODUÇÃO

O Lobby e a Advocacy, em Portugal, carecem de legitimação e de enquadramento legal. A nível dos intervenientes ‘na área’ em Portugal, quem serão os lobistas em atuação? Segundo Martins Lampreia, “... é serem as próprias empresas e associações a tomarem conta diretamente de todos os assuntos relacionados com as relações institucionais” (Martins Lampreia, 2005, p. 52) . Em Portugal, a atividade lobística para além de não ser reconhecida, e por muitos desconhecida, é conotada da forma mais negativa que poderia existir. O lóbi e a atividade lobística “... sempre carregam um estigma de marginalidade, são, de um modo geral, usadas no sentido pejorativo do termo e frequentemente conotadas com tráfico de influências e corrupção” (Martins Lampreia, 2006, p. 9). “Ao contrário do lobbying, o tráfico de influência é uma prática ilegal na medida em que alguém vende ou abusa de sua influência real ou suposta sobre qualquer agente público para obter favores, tratamento preferencial ou informações privilegiadas com alto ou potencial valor de mercado, normalmente em troca de um pagamento ou vantagem não material. O lobista, por sua vez, é uma pessoa que constrói pontes, gerência informações e recebe o pagamento por ela, mas não vende o que não é suposto ser vendido,...” (Coroado & de Sousa, 2016, p. 9).

É por isso, um grande desafio criar um Modelo de Avaliação de Influências, capaz de avaliar e identificar a existência ou inexistência de influências, na Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal.

Se a atividade nem sequer é reconhecida, começemos a consciencializar a sociedade de que ela é feita, só que lhes atribuem outros nomes, tais como “...consultores em qualquer área (relações institucionais, relações governamentais, jurídicas, comunicação, etc.) do que propriamente como lobistas” (Martins Lampreia, 2005, p. 19).

“Mais recentemente, em 2016, a Parlamento criou uma comissão ad-hoc de transparência vida pública. Entre outras questões, esta comissão é presentando um estudo de viabilidade sobre a regulação de lobbying. A democracia não se limita aos partidos políticos e às eleições. Há outros intervenientes no sistema político igualmente relevantes A forma como as decisões são formuladas, decididas e implementadas. A tomada de decisão deve ser entendida como dinâmica, onde múltiplos interesses competem pelo poder

de diferentes recursos e capacidades para influenciar a curso da ação política. Lobbying não é apenas um forma de participação cívica em sociedades democráticas pluralistas, juntamente com petições e manifestações públicas; é também uma forma de mediação e de gestão da informação entre um agente passivo (com capacidade de tomada de decisão) e um agente (com interesse no processo de tomada de decisão).” (Coroado & de Sousa, 2016, p. 8).

Este trabalho pretende em paralelo, elucidar o facto de que a atividade é feita, mas ninguém a assume. Desta forma, proponho-me a elaborar o Modelo de Avaliação de Influências, pois será um desafio, num futuro próximo, ser aplicado na Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, para aferir a existência da atividade lobística e de advocacy, dando-lhe credibilidade e consequentemente regulamentar a atividade lobística em Portugal, atribuindo-lhe um código de conduta deontológico, para uma maior transparência democrática.

Será um passo enorme e um desafio inigualável, mas espero contribuir para a elucidação deste tema.

O presente trabalho foi estruturado em sete capítulos:

No primeiro capítulo reporta a introdução ao tema e indicação do mesmo. Contextualização de como surgiu a ideia da criação do Modelo de Avaliação de Influências, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, a relevância do tema e os objetivos da dissertação, nomeadamente a criação do Modelo de Avaliação de Influências e não a sua aplicação, como referido neste capítulo, bem como o contexto metodológico.

No segundo capítulo consta o Estado da Arte, onde aborda o enquadramento da atividade do Lobby e da Advocacy, em Portugal, nomeadamente nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal. Breve contextualização da atividade lobística na U.E. Enquadramento da Cooperação para o Desenvolvimento, e a descrição da importância da atividade na “Governança”. Os Planos de Atividades da ONGD de 2009 a 2013 e a ligação com a atividade do Lobby e da Advocacy, nomeadamente nos seus Eixos Prioritários, reforçando desta forma, a ideia do nosso Modelo de Avaliação de Influências estar associado às Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente na teia de interligações e nos processos de elaboração e decisão de políticas públicas.

No terceiro capítulo está explanado a metodologia para a criação do Modelo de Avaliação de Influências, incorporando a contextualização metodológica (o que é o lobbying e a importância da criação do Modelo de Avaliação de Influências). A contextualização geral, onde refere as várias fases efetuadas, para a elaboração da presente dissertação. Salientar a primeira fase onde está referido o porquê da dissertação não ter hipóteses de investigação e a terceira fase da construção do modelo onde consta a literatura que foi utilizada para a construção do mesmo (Indicadores de Progresso sobre a Declaração de Paris, sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento). Indicação dos instrumentos de medida previamente selecionados para o estudo em causa. A operacionalização das variáveis do Modelo de Avaliação de Influências, devidamente fundamentadas pelas 5 etapas dos compromissos de parceria/indicadores de progresso.

No quarto capítulo enuncia a evolução da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal pós 25 de Abril 1974, e a evolução da criação e extinção dos vários organismos da Cooperação Portuguesa. Análise da Estrutura Central da Cooperação Portuguesa (1996-2010), os seus instrumentos de coordenação técnica e os atores e as estruturas da Cooperação Portuguesa (1996-2010). Depois é abordado a dinâmica da Cooperação Portuguesa pós 2011 e as suas implicações bem como os marcos históricos da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, referindo a evolução até à extinção dos dois institutos originando agora o Camões – Instituto para a Cooperação e a Língua. São analisadas posteriormente as GOP 2012-2015 e as GOP 2016-2019, fazendo entre elas comparação no que respeita na discriminação e valorização de incutir a atividade lobística e a advocacy nas Grandes Opções do Plano 2016-2019.

Seguidamente no quinto capítulo está explanado o Modelo de Avaliação de Influências, apresentado a figura do mesmo, explicando os dois vetores nele existente, bem como as cinco fases do Modelo de Avaliação de Influências. Neste mesmo capítulo, é explorado uma sexta fase do Modelo de Avaliação de Influências, denominado como “Modelo Pleno de Avaliação de Influências”.

No sexto capítulo contemplará as devidas conclusões do estudo em causa, nomeadamente a referência da construção dos vetores e das variáveis/critérios, na ideia dos vetores e indicadores de progresso da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Constatação de um fio condutor dos Indicadores utilizados nas entrevistas exploratórias, com as variáveis/critérios. A ligação entre o Modelo de

Avaliação de Influências e as políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, bem como a constatação de que o estudo reporta a criação de um Modelo de Avaliação de Influências e não a sua aplicabilidade. Explicação das limitações na elaboração da dissertação bem como as limitações inerentes à escassa informação relevante, relativamente ao tema em estudo. Para concluir, as indagações futuras.

Por último, a dissertação contemplará a descrição da bibliografia utilizada, bem como os devidos anexos e apêndices.

Apesar da sua complexidade, o estudo em causa, engloba uma temática pouco estudada, carecendo de bibliografia para tal, aferindo desta forma um enorme desafio.

1.1. Relevância do tema e da sua adoção

A ação lobística, a ação da advocacy e a importância das atividades, assumem extrema relevância no processo de decisão legislativa, enquanto meio de aproximação ao centro de decisões e no envolvimento nos processos de decisão.

Esta temática suscitou uma extrema relevância a partir da participação no Seminário “A atividade lobística na União Europeia” proporcionado pela Universidade de Aveiro, a 13 de fevereiro de 2009. Este evento englobou temas em abordagem como “o exercício da atividade lobística junto das Instituições Europeias, em especial junto do Parlamento Europeu, e a importância que a atividade assume no processo de decisão legislativa e política da UE; a importância do lóbi, enquanto meio de aproximação ao centro de decisão europeu e envolvimento nos processos de decisão; a prática do lóbi e as regras de ética e de conduta, que garantem a transparência que legitimam os seus agentes”, onde participaram preletores tais como: Armando França – Eurodeputado; Martins Lampreia – Administrador da OMNICONSUL Consultores em Comunicação Lda e Especialista em Lóbi; Paulo de Almeida Sande – Diretor do Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal; Jamila Madeira – Deputada ao Parlamento Europeu e Margarida Marques – Chefe da Representação da Comissão Europeia em Portugal.

Como posteriormente poderemos verificar, ao longo deste trabalho, a atividade ‘lobística’ (Toolkit1, 2003) apesar de carecer de legitimação, contribui positivamente para a formulação e implementação das Políticas Públicas, em Portugal. Os ‘Lobistas’ consideram-se profissionais especializados no processo de tomada de decisão. Podem ser

muitas vezes Instituições, Empresas/Associações, ONG's ("O universo das ONG abrange áreas de trabalho e realidades muito díspares" (ACEP & outros, 2011, p. 101)), Cidades, Regiões, País ou Consultores Externos que, muitas vezes, carecendo da consciencialização de que estão a exercer pressão relativo a uma determinada política (seja ela Pública ou não), 'vestem-se' no papel de 'Lobistas' e exercem essa pressão.

Devido a este novo contexto social, é importante perceber qual o papel do Lobby (Straker, 2000) (LaMarsh, 1995) (Delavigne & Robertson, 1994) (Gubbels & Koss, 2000) (Institute, 2000) (Hultman, 1998) e da Advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento² (Proença & Santos, 2012), em Portugal. A análise do potencial impacto do Lobby e da Advocacy nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, resulta da crença de que (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2004) "...as pessoas podem mudar leis, trabalhar juntos faz a diferença, ajuda a encontrar soluções reais, os decisores políticos devem aproveitar a sua especialização, ajuda as pessoas, encontra necessidades localizadas, construindo por sua vez, uma confiança pública, considerando-se desta forma, uma tradição democrática"³.

Importa salientar a importância da compreensão deste tema e o potencial impacto da influência da atividade lobística e da Advocacy na Governação⁴ (Kjær, 2011).

Por outro lado, é importante compreender que a realidade é complexa e há necessidade de inovar os processos do governo. Por isso, a governação é considerada uma evolução da forma de governar e da forma de como se governa⁵. Segundo Rhodes (1996) e Gamble (1990), consideram que a "governação é uma orientação correta e que se desenvolve num processo de adaptação, experimentação e aprendizagem". Desta forma, o modo como passamos de um governo para uma forma de governação, alterou o contexto social. Assim, a governação é um meato para a Advocacy uma vez, que como referencia o autor (Stoker, 1998), "... todo o ambiente em torno do governo tem mudado e tem-se alterado, perspetivando-se um futuro diferente". A participação social tem evoluído em paralelo com a forma de governação, originando influências e consequências importantes. Essas

² Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento: "A essência do desenvolvimento é o ajustamento estrutural, ..." (Streeten, P., 1987)

³ Enunciado na Ficha Informativa n.º11, novembro de 2004; "LOBBYING, ADVOCACY E AS ONGD", Plataforma Portuguesa das ONGD

⁴ "Governação mais difusa e envolvendo mais agentes em rede" - Bevir, Rhodes e Weller, 2004.

⁵ "O governo encontra-se em constante mudança e evolução" - Stoker (1998)

influências são originárias de uma articulação de interesses. Segundo (Pasquino, 2002) essa articulação de interesses é “... um meio através do qual os membros de uma comunidade comunicam aos agentes do poder os seus pedidos, preferências e exigências”, pois “... o sistema de governação da ajuda ao desenvolvimento tem impactos no funcionamento dos sistemas políticos dos países doadores e recetores bem como nas relações entre si no contexto das relações internacionais” (Sangreman et al., 2009, p. 195).

Através destas novas práticas de participação social e de mudança de valores, referente à forma de Governação, legitimou e impulsionou a atividade lobística⁶ (Schlozman, Page, Verba, & Fiorina, 2005) e a Advocacy. A Cooperação para o Desenvolvimento⁷ (O'Neill, Balsiger, & VanDeveer, 2004), em Portugal, tem evoluído ao longo do tempo, influenciada pela globalização. Importa salientar que existe uma multidisciplinaridade⁸ (Norris, 1999), contribuindo desta forma, para um novo contexto social.

1.2. Objetivos

O presente estudo, pretende elaborar o Modelo de Avaliação de Influências, com o objetivo de num futuro próximo, medir a Influência do Lobby e da Advocacy nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal. No entanto, na presente dissertação não será objeto a sua aplicação prática, apenas será objeto de estudo, a criação do próprio Modelo de Avaliação de Influências.

⁶ “Uma variedade de formas de atividade nas quais há a intenção ou consequência de influência sobre a ação governativa – seja diretamente, influenciando a formulação ou implementação de políticas públicas, ou indiretamente, afetando a escolha de representantes públicos... A nossa compreensão de participação abarca assim a atividade quer ao nível local como ao nível nacional”. - Schlozman, Verba e Fiorina (2005)

⁷ “Um processo em curso, interativo, caracterizado por uma participação alargada, avaliação e experimentação que contribui para a transformação do sistema internacional” - (O'Neill, Balsiger, & VanDeveer, 2004)

“Não há uma definição única, completa e sempre válida deste conceito. Este conceito evoluiu ao longo do tempo, em termos de conteúdo, de acordo com o pensamento e os valores dominantes sobre o desenvolvimento e o sentido da corresponsabilidade dos países ricos relativamente à situação dos países pobres.” – (Sangreman, 2008)

⁸ “Existe um consenso generalizado entre os mais diferentes teóricos democráticos que a participação em massa é essencial para a vitalidade da democracia representativa” e “A existência de oportunidades de participação por si só não chega; é necessário que exista uma participação efetiva para que a democracia representativa funcione bem.” – Norris 1999

Por conseguinte, não fará parte deste estudo a elaboração de hipóteses de investigação, uma vez que a aplicação do Modelo de Avaliação de Influências não será o tema em estudo. Contudo, a ideia de criação do Modelo de Avaliação de Influências será num futuro próximo, a sua aplicabilidade, uma vez que após a sua criação, é importante compreendermos a evolução das políticas, analisando as possíveis influências e implicações. Por outro lado, perceber o papel e a influência do Lobby e da Advocacy, em Portugal, nomeadamente nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento. Neste ponto, é importante percebermos a evolução dessa influência e a influência na atualidade (qual o papel da Governação Moderna e da Democracia).

Desta forma, o objetivo principal prende-se em elaborar o Modelo de Avaliação de Influências, encontrando uma metodologia capaz de medir a influência do Lobby e da Advocacy, na Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal. Em paralelo, analisaremos a influência da atividade lobística na “Governance” e a consonância do “Lobby” e da “Advocacy” (Vernick, 1999).

É importante percebermos, no âmbito da “Governance” em Portugal e da possível influência da atividade Lobística e da Advocacy, de que forma é feita, por quem, quem solicita essa atividade, e como influência as decisões.

A Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal irá ser analisada no sentido da sua evolução histórica, até à atualidade.

2. ESTADO DA ARTE

A influência do Lobby e da Advocacy, em Portugal, nomeadamente nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, é um tema pouco estudado e o qual assume extrema relevância. A atividade lobística, em Portugal, não é reconhecida e não possui enquadramento legal. Um dos problemas associados à atividade lobística é a falta de transparência, de identificação por quem a faz e para que finalidade, levantando a muitas questões éticas. Mas “a transparência não deve ser um fim em si mesma, mas deve antes contribuir para a alteração de comportamentos e para a melhoria nas relações entre cidadãos e representantes, entre parceiros internacionais, ou entre ONG.” (ACEP & outros, 2011, p. 29).

Nas instituições Europeias, a atividade lobística, nomeadamente junto ao Parlamento Europeu, assume uma extrema importância no processo de decisão legislativa e política. Na instituição Europeia referida anteriormente, o lóbi é assumido como um meio de aproximação ao centro de decisão e de envolvimento nos processos de decisão (Interest, 2006). Contudo, apesar de ser reconhecido, existem insuficiências, nomeadamente na transparência que legitima os seus agentes e nas regras de ética e de conduta, que para muitos autores, carecem de transparência.

A Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, é um conceito multidisciplinar, que abarca multi-atores (Estado, Sociedade Civil Organizada e Mercado) e multinível (supra Nacional, Nacional, Local e Regional), sendo que muitas vezes são necessárias parcerias para a sua efetividade (Cornford, 1999). “(...) O sistema português de Cooperação encontra guarida na Constituição (em termos de filosofia), apresenta uma estrutura institucional (através de várias instituições e organismos vocacionados para o efeito) e baseia-se na política governamental (consagrado nas Grandes Opções do Plano) (Monteiro, 2001, p. 160).” citado em (Faria, 2014, p. 226). Este novo contexto social, político e económico (a Governança multiníveis), “..., acarreta uma série de implicações, entre as quais se destacam as seguintes:

- Maior facilidade, por parte dos cidadãos, em aceder ao Governo, em que este terá que ter ainda mais em conta o papel que aqueles desempenham/exercem (os seus interesses e satisfação dos mesmos – *accountability*);

- A sociedade civil, enquanto cidadãos organizados, ao terem um maior acesso ao Governo, às políticas que estão subjacentes ao mesmo, entre outros, irão exercer maiores níveis de pressão em termos de exigência do cumprimento das mesmas, por exemplo, desenvolvendo práticas de *Advocacy*, *Lobby* e *Campaigning*;
 - Este novo processo é em si mais complexo, já que se encontram diversos atores, agentes e instituições envolvidas, sendo importante saber lidar com essa mesma complexidade;
 - Essa complexidade acentua a necessidade de uma coordenação eficaz e persistente, de forma a ter resultados concretos na participação conjunta de um número grande de atores.”
- (Sangreman et al., 2009, p. 192).

Por outro lado “O lobby em Portugal é diferente do praticado em contextos regulados. Por um lado, a indústria de lobbying profissional em Portugal é praticamente inexistente: como atividade profissional independente, o lobby está apenas começando, com ainda poucas empresas de lobby ou de relações públicas; os intermediários mais importantes no mercado são grandes agências de comunicação e escritórios de advocacia. Por outro lado, a pressão exercida sobre os processos legislativos e regulamentares de tomada de decisões é exercida através de redes de influência internalizadas, contactos informais e advocacia parlamentar, uma vez que muitos deputados mantêm as suas relações profissionais com os principais escritórios de advocacia do país.” (Coroado & de Sousa, 2016, p. 12). “Para que essas ações sejam aceites, têm de ser conhecidas e compreendidas pelos cidadãos. É neste âmbito que têm vindo a ser feitos grandes esforços na área da cooperação, para melhorar a legitimidade das ações de todos aqueles que trabalham nesta área, sejam governos, seja ONG. Neste domínio, a transparência tem sido entendida de forma lata, nomeadamente na definição de objetivos, motivações e fins, na criação das relações entre parceiros, e na partilha de informação sobre meios e resultados. Essa transparência não só servirá para reforçar a legitimidade dos parceiros envolvidos, como também poderá contribuir para maior igualdade entre doadores, e recetores na cooperação para o desenvolvimento.” (ACEP & outros, 2011, p. 30).

Segundo a Plataforma Portuguesa das ONGD “a Cooperação para o Desenvolvimento visa apoiar regiões, países e comunidades que têm dificuldades e que estão inseridos num contexto marcado por um desequilíbrio na repartição dos recursos e das oportunidades a nível mundial. Consiste no esforço levado a cabo conjuntamente por países desenvolvidos

e países em desenvolvimento, com a finalidade de combater as dificuldades económicas e sociais de forma sustentável e duradoura” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2016).

É importante percebermos que a tradicional expressão “top-down” já não faz sentido. A sociedade civil é vista como parte integrante de um conjunto de alternativas de atuação. Os Estados perdem o monopólio de atuação e deparam-se com diferentes níveis da sociedade a fazer parte de processos de tomada de decisão inclusiva. As políticas públicas já não são impostas exclusivamente do topo para a base, existem vários níveis responsáveis pelo delineamento, planeamento e execução das políticas públicas. Desta forma, a sociedade civil organizada ‘aparece’ como mais uma ferramenta, para esta concretização. Este vértice institucional, é vantajoso para uma Boa Governação. Por outro lado, é necessário considerarmos que a entrada de mais atores e de mais níveis pressupõe um crescente esforço de concertação e entendimento, não só das instituições, como também dos vários atores envolvidos. E é aqui que surge um dos grandes problemas. Se existe esta difusão tão complexa, é notório consideramos que algumas instituições têm mais poder do que outras, junto de quem faz as leis e de quem as aprova. “Embora de uma perspetiva constitucional, todos os grupos de interesse sejam considerados como politicamente iguais, alguns são mais poderosos do que outros, alguns são mais organizados do que outros, e alguns são mais bem representados do que outros. A maior ou menor abertura dos procedimentos de decisão à participação das partes interessadas, a maior ou menor responsabilidade dos governos às preferências dos eleitores, a maior ou menor permeabilidade da tomada de decisões às influências externas legais ou ilegais que tentam influenciar o curso das decisões, varia de um país para outro.” (Coroado & de Sousa, 2016, p. 8). “Este quadro dita num futuro próximo, quem terá certamente, maiores e melhores ferramentas de trabalho. Muitas vezes o problema que se coloca incide no desafio da falta de transparência, originado desconhecimento em muitas vertentes. Na Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, é importante “... “ter em conta que a Cooperação para o Desenvolvimento funciona num contexto de grandes diferenças de poder entre doadores e recetores, com as evidentes dificuldades dos mais pobres exercerem alguma forma de pressão sobre as posições dos mais ricos” (Wenar, 2006:9), citado por (Sangreman et al., 2009, p. 197).

“Determinar o conteúdo da Cooperação para o Desenvolvimento remete antes de mais para aquilo que são as prioridades do desenvolvimento. Por isso, não há uma definição

única, completa e sempre válida deste conceito. Este conceito evoluiu ao longo do tempo, em termos de conteúdo, de acordo com o pensamento e os valores dominantes sobre o desenvolvimento e o sentido da corresponsabilidade dos países ricos relativamente à situação dos países pobres” (Sangreman, 2006). Desta forma, (Afonso, 2005) “é um conceito mais amplo que o da Ajuda Pública para o Desenvolvimento. Na conjuntura atual, há um consenso sobre a necessidade de repensar os esquemas da Cooperação para o Desenvolvimento, em consequência das mudanças internacionais (quer no quadro do pensamento sobre o desenvolvimento, quer do fenómeno da globalização) e do cansaço da ajuda.”⁹

“A missão fundamental da Cooperação Portuguesa consiste em contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e o Estado de Direito” (IPAD, ed., 2008, p. 8), citado em (Faria, 2014, p. 215).

É importante assim, repensarmos a educação para o desenvolvimento, na ajuda pública para o desenvolvimento em Portugal, os modelos de financiamento de projetos, repensar quais as ações prioritárias, harmonizar os objetivos e metas a alcançar dos vários intervenientes na Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, bem como repensar o grande desafio no aumento de investimento, não só na qualidade da ajuda, mas também na quantidade da ajuda. Isto porque, políticas mais eficazes na utilização dos recursos e o aumento dos recursos, gera uma intervenção mais solidificada. Se pensarmos na atividade lobística, como uma concretização mais acertada e transparente da própria atividade, então, fará sentido referir, que é necessário um alinhamento entre doadores e beneficiários. O próprio processo de globalização, infere a ideia das organizações da sociedade civil como alternativa às políticas institucionais, “... A globalização, naquilo que consagra de esperanças e potencialidades, e também de perigos e vulnerabilidades, obriga a que Portugal tenha ideias e estratégias muito claras para a cooperação, baseadas em valores e princípios que, sendo universais, assentam também numa visão da história e da realidade contemporânea português. Assim, a missão fundamental da Cooperação Portuguesa consiste em: contribuir para a realidade de um mundo melhor e mais estável, muito em

⁹ Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento - IPAD

particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito (...)", (em ACEP (2009), página 151) citado em (Sangreman et al., 2009, p. 297).

Por um lado, a grande vantagem incide no facto do compromisso entre os vários atores e os vários níveis, por outro lado não contribui para o desligamento da ajuda. A União Europeia, neste campo de Cooperação, é uma das principais instituições da Cooperação para o Desenvolvimento, mas esta só terá sentido se estivermos perante uma cooperação descentralizada, "(...), que se caracteriza pela sua natureza transversal, não só ao nível das áreas de intervenção (que vão desde a saúde, à educação, passando pela justiça, desporto, etc.), como dos próprios atores intervenientes nas atividades da Cooperação para o desenvolvimento. De acordo com este sistema intervêm, de modo próprio (ou seja com orçamentos próprios e ações, projetos e programas específicos), os diversos agentes empenhados na política de Cooperação, nomeadamente os vários Ministérios, segundo as respetivas áreas de competência, a Assembleia da República, os Tribunais, os órgãos da Administração Local e regional, as entidades públicas autónomas (Universidades e Politécnicos), as fundações, representantes das Igrejas, as associações representativas do sector empresarial e as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD)" (Sangreman et al., 2009, p. 64).

Em Portugal, deparamo-nos com a Cooperação para o Desenvolvimento, com enfoque nas políticas de Fragilidade dos Estados, reforço de recursos no terreno, necessidade de alinhamento dos projetos e um enfoque na gestão centrada nos resultados, pois "Importa assim ter em conta que a Cooperação para o Desenvolvimento funciona num contexto de grandes diferenças de poder entre doadores e recetores, com as evidentes dificuldades dos mais pobres em exercerem alguma forma de pressão sobre as posições dos mais ricos (Wenar, 2006:9). As políticas de ajuda dos países do Norte não são transparentes ou escrutináveis pelos indivíduos a quem afetam diretamente." (Sangreman et al., 2009, p. 197).

Devido à alteração da própria sociedade e da forma de Governar, a governação moderna deu origem a uma democracia moderna, caracterizando-se por uma abordagem multidimensional e representativa. (Stoker, 1998), considerava que "o governo encontra-se em constante mudança e evolução". Desta forma, a governação moderna permite uma

maior interligação entre diferentes atores, níveis e graus de participação. Segundo a Plataforma Portuguesa das ONGD “a evolução económica, social e política do Mundo tem sido cada vez mais rápida e intensa. E se em muitas áreas esta evolução tem um grande potencial para contribuir para melhorar as condições de vida das populações mais desfavorecidas, os desafios para um desenvolvimento sustentável e para a igualdade de oportunidades são também cada vez maiores” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2016). “Como reconhece a Agenda de Ação de Acra, as OSC – juntamente com o governo, os meios de comunicação social, o sector privado e outros atores – assumem um papel fundamental na mudança social, política e económica para a redução da pobreza e da desigualdade.” (ACEP & outros, 2011, p. 13) por Ana Filipa Oliveira.

Alain Touraine, em 1975, citado em (Collins, 1976), considerava que “... os movimentos sociais fazem parte dos processos mediante os quais uma sociedade produz a sua organização a partir do seu sistema de ação histórica, passando através dos conflitos de classe e das transformações políticas”. O processo da formulação de políticas públicas, em relação à Cooperação para o Desenvolvimento é complexo, pois para além dos fatores enunciados anteriormente, cooperar e partilhar interesses, quaisquer que sejam, pressupõe delinear objetivos claros e concisos, para a sua eficácia.

Não podemos esquecer que a Cooperação para o Desenvolvimento varia de sociedade para sociedade, pois “cada sociedade e cada época têm a sua própria formulação (do conceito de Desenvolvimento e de Cooperação), que responde às convicções, expectativas e possibilidades que predominam no momento”.¹⁰

A Cooperação para o Desenvolvimento é um instrumento capaz de discutir e minimizar o impacto das políticas públicas, nos países subdesenvolvidos, em desenvolvimento ou em “Estados Frágeis”¹¹ (Carvalho & de Sousa, 2012). Visa colmatar o agravamento de indicadores sociais, culturais e económicos, de forma a diminuir as desigualdades sociais, pois o que acontece num lado do Mundo terá repercussões no outro lado. A influência do Lobby e da Advocacy (Toolkit, 2003) nas políticas de Cooperação para o

¹⁰ Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento - IPAD

¹¹ Conceito abordado nos documentos: A Eficácia da Ajuda na Cooperação Portuguesa, Declaração de Paris, Agenda de Acra e Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, sendo que este último documento aborda os estados Frágeis como sendo “países que correm riscos de degenerar e desagregar fazendo alastrar a insegurança pelos seus cidadãos e para o resto do Mundo”

Desenvolvimento, em Portugal, é um tema complexo, de difícil mensuração, mas o qual constitui um desafio.

Se estudarmos os Planos de Atividades da Plataforma das ONGD de 2009 a 2013, deparamo-nos com uma evolução do conceito e da importância dada ao Lobby e à Advocacy.

Em 2009, a Proposta do Plano de Atividades da Plataforma das ONGD, considerava cinco eixos principais para serem aplicados no decorrer do ano de 2009 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2009, p. 5) , sendo que, uma das prioridades de ação para 2009, referente ao “Eixo 1 - Reforço da participação da Plataforma nos fóruns de debate nacionais e internacionais, relacionados com os principais temas em que as suas associadas têm intervenção” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2009, p. 8), incidia no papel da sociedade civil na Cooperação, nomeadamente nos fóruns de discussão. Para isso, acreditavam que esses fóruns de discussão, poderiam fortificar “... as ações de lobbying e advocacy junto dos atores governamentais.” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2009, p. 7). Incrementando a este facto, foram criados grupos de trabalho. Cada grupo de trabalho que foi constituído, tinham objetivos concretos, sendo que as suas funções incidiam a nível Nacional, Europeu ou Internacional, conforme o seu âmbito de atuação. Desta forma, a cada grupo de trabalho, foi-lhes atribuído os objetivos, os esquemas da sua realização e a duração da sua atuação.

No seu global, o Plano de Atividades de 2009, nomeadamente nos seus 5 Eixos de atuação, incide em objetivos bem definidos, grupos de trabalho formados a partir das suas características, limitação temporal para a atuação, tendo para isso um plano de atuação bem delimitado. Existe a preocupação de referenciar a necessidade de ação do lobby e da advocacy, bem como a importância da consonância de vários atores e vários níveis, destacando a importância da interligação da sociedade civil, para uma maior sustentabilidade, duração e impacto.

Referente ao Plano de Atividades da Plataforma das ONGD 2010, apresenta os mesmos cinco eixos principais (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 4). No entanto, a quando da sua leitura, em nenhum momento foi referenciado a ação do Lobby. Em contrapartida, realçam a importância da “...consolidação dos processos da advocacy...” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 5), e de “...implementar ações de advocacy...” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 6).

Segundo G. Lamarque, o Lobby é: “O processo de influência para alterar uma norma, criar uma nova ou suprimir as disposições existentes” e segundo Nancy Barger a Advocacy é: “Procurar mobilizar a comunidade ou gerar normas, resoluções ou leis de caráter local”. Se na Proposta de Plano de Atividades de 2009, referenciava os dois conceitos, já em 2010, o Plano de Atividades só referenciava o termo Advocacy. Poderá à primeira vista não parecer importante, mas se nos direcionarmos aos conceitos das palavras, podemos concluir que mais do que criar, abolir ou modificar alguma lei, a proposta era muito mais inclusiva, pois pretendia envolver e incluir os cidadãos, de tal forma, que a sociedade consiga à priori, ser mais inclusiva nos processos.

No Plano de Atividades de 2011 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011), foram incluídos os dois termos (Lobby e Advocacy), não apenas em um, mas em dois dos cinco eixos, nomeadamente: “Eixo 1 - Reforço da participação da Plataforma nos fóruns de debate nacionais e internacionais, relacionados com os principais temas em que as suas associadas têm intervenção” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011, p. 4) e “Eixo 2 - Aprofundar e solidificar as relações ONGD/Estado e participação no esforço de qualificação da Cooperação Portuguesa” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011, p. 7). Desta forma, inclui a importância, não só de consolidar a atividade do Lobby e da Advocacy na participação Plataforma nos fóruns de debate nacionais e internacionais, mas também nas Relações das ONGD e o Estado, bem como “Intensificar o trabalho de Lobby e Advocacy, procurando simplificar todos os procedimentos institucionais relacionados com as linhas de cofinanciamento do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD – atual Camões-ICL) para projetos de ONGD” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011, p. 7).

Nos anos de 2009, 2010 e 2011, os eixos prioritários nos Planos de Atividade, mantiveram-se. Para futura análise, dos dois planos de atividade dos anos seguintes, é importante referir os cinco eixos que constaram nos planos de atividade de 2009 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2009, p. 5), 2010 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 4) e 2011 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011, p. 2), sendo:

1. “Reforço da participação da Plataforma nos fóruns de debate nacionais e internacionais, relacionados com os principais temas em que as suas associadas têm intervenção;

2. Aprofundar e solidificar as relações ONGD/Estado e participação no esforço de qualificação da Cooperação Portuguesa;
3. Valorizar os recursos humanos e as capacidades técnicas e operacionais das ONGD;
4. Maximizar a capacidade de informação e sensibilização da opinião pública relativamente à Cooperação para o Desenvolvimento e Educação para o Desenvolvimento, e ao papel que as ONGD têm neste âmbito;
5. Melhorar a organização e o funcionamento interno da Plataforma.”

Nos Planos de Atividade de 2012 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2012) e 2013 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2013), os eixos prioritários foram alterados, face aos cortes sofridos no financiamento e da constatação de falta de ligação da Plataforma das ONGD à política, conforme documento anteriormente descrito. Para acrescentar a estes dois factos, foi assumida nova Direção na Plataforma das ONGD, sendo que os eixos propostos e aprovados, foram os seguintes:

1. “Reforço da intervenção da Plataforma e das suas associadas em lobby e advocacy, designadamente na participação e influência no processo de criação de uma Política Pública de Cooperação;
2. Definição de uma orientação estratégica para a Plataforma através da criação de um Plano Estratégico de médio/longo prazo;
3. Reforço das ONGD associadas, designadamente no que diz respeito a:
 - Independência e diversificação na geração de receitas;
 - Ética e Transparência (Princípios de Istambul) e Código de Conduta para as ONGD;
4. Capacitação dos Recursos Humanos das ONGD Associadas, Sensibilização da Opinião Pública e realização de Seminários multi-stakeholders, implementando o contrato-programa entre a Plataforma e o IPAD, em vigor até Setembro de 2013;
5. Reforço da participação da Plataforma e das suas Associadas no debate e concertação internacionais sobre os principais temas em que intervêm”.

Desta forma, podemos constatar que foi incrementado, num dos eixos prioritários (nomeadamente no Eixo 1), do Plano de Atividades de 2012 (Plataforma Portuguesa das

ONGD, 2012, p. 7) e 2013 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2013, p. 7), a referência ao Lobby e à Advocacy. Pela primeira vez foi incluído a necessidade de formação em estratégias de Lobby e de Advocacy (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2013, pp. 10-11).

É de facto notório, referente aos Planos de Atividades 2009-2013 da Plataforma Portuguesa das ONGD, a evolução da consciencialização da necessidade de ter uma estrutura coesa de recursos humanos, capaz de enfrentar os desafios de forma aberta, estruturada e capacitados de conhecimento dos métodos de atuação.

É importante percebermos a evolução e a positiva adequação da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, no que diz respeito à afirmação da necessidade de incluir a atividade lobística e a advocacy, nos seus eixos principais, sem nenhum tabu ou outro tipo de pensamento, a não ser o de favorecer positivamente e com a devida transparência, todas as ações da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.

No início de 2006, a Comissão Europeia, para tornar mais transparentes as relações com os lobistas, “... lançou, a Iniciativa Europeia para a Transparência, «ETI – European Transparency Initiative» (Comissão das Comunidades Europeias, 2007) (Martins Lampreia, 2006, p. 8). Depois foi publicado um Livro Branco, “... com as regras a adotar pela sociedade civil nas suas relações com a Comissão” (Martins Lampreia, 2006, p. 8). Para além destes documentos legais, ainda existem “códigos deontológicos e o registo e acreditação dos lobistas que frequentemente contactam com os eurodeputados” (Martins Lampreia, 2006, p. 9). Não é estranho que em Portugal, a atividade lobística ainda não seja reconhecida?

Para sermos competitivos é necessário reconhecermos as nossas fragilidades e adequarmo-nos às necessidades emergentes. Referenciado pelo Dr. Martins Lampreia “... No Orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) uma pequena verba é canalizada para o Fundo para as Relações Internacionais (FRI) e que uma pequena parte se destina a subsidiar, com toda a confidencialidade, atividades do lóbi?” (Martins Lampreia, 2005, p. 74). Efetivamente, não se percebe, porque recorrer a serviços externos se os poderíamos ter em Portugal? Não seria mais transparente?

Se a atividade Lobística, procura influenciar o poder legislativo e a Advocacy procura influenciar uma mudança de comportamentos. “A atividade lobística envolve sempre

advocacy, mas a Advocacy nem sempre envolve necessariamente lobbying”¹², então poderemos referir que o fator “transparência” seria uma alavanca para a credibilidade da atividade, não só para os seus atores, mas também para as suas ações. Se a Democracia funcionasse por si só, os próprios desfavorecidos atuariam de acordo com os seus interesses. Contudo, muitas vezes são os mais desfavorecidos, devido ao seu estatuto social, que não possuem qualquer poder para potencialmente influenciar a decisões políticas, nomeadamente na formulação da legislação. “Para as OSC (Organização da Sociedade Civil) é necessário conciliar a implementação da Declaração de Paris com objetivos concretos de Desenvolvimento, baseados nos interesses e direitos das populações mais pobres e marginalizadas. As ações governamentais isoladas – sejam bilaterais ou multilaterais – não reduzem a pobreza, sendo cada vez mais premente uma ação concertada com OSC particularmente sensibilizadas com os interesses e necessidades de grupos excluídos.” (ACEP & outros, 2011, p. 11) por Ana Filipa Oliveira.

Apesar da atividade lobística e da Advocacy carecerem da democracia para a sua atuação, esta não deveria atuar por si só? Não estaremos perante um ‘défice democrático’? Se a democracia funcionasse por si só, não seria necessário a existência de mecanismos como o Lobby e a Advocacy, no entanto, o Lobing tem uma vertente muito positiva, a de proporcionar oportunidades iguais para todos os cidadãos, “... *mas a sociedade portuguesa, no seu todo, já tem práticas muito enraizadas e os canais de comunicação nem sempre estão à mão de os estudar ...*”; “... *em princípio o próprio exercício da cidadania deveria ser muito mais ativo e os decisores políticos eleitos deveriam esforçar-se por manter constante ligação com as bases*”., entrevista ao Dr. Pedro Krupenski.

Nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, como em qualquer formulação de Políticas Públicas, bastaria a formulação de legislação porque é necessária, adequada, decisória e assídua. Esta última no sentido de continuação, reformulação e harmonização da legislação à realidade. Mas como tudo na vida, nada é linear. Importa perceber, que para muitos estratos sociais, regiões, ou países, não têm as mesmas oportunidades de acesso ao poder, e muitas vezes nem sequer chegam a serem ouvidos. É por isso fulcral a atividade lobística e a Advocacy, para colmatar estas insuficiências democráticas.

¹² Enunciado na Ficha Informativa n.º11, Novembro de 2004; “LOBBYING, ADVOCACY E AS ONGD”, Plataforma Portuguesa das ONGD

Numa sociedade em que é crescente as interligações de vários agentes, de vários níveis, é necessário, neste Mundo Globalizado, garantir para além dessa igualdade de oportunidades a nível do acesso ao poder, assegurar que a democracia funciona de forma transparente, equitativa, imparcial e justa.

É portanto emergente consciencializar que a atividade lobística é exercida. Para a acreditação do lóbi em Portugal, é necessário demonstrar as vantagens dessa acreditação. Mas para isso, ainda é necessário comprovar a sua atuação em Portugal. Por isso, é emergente a criação do Modelo de Avaliação de Influências, para a sua posterior identificação.

3. METODOLOGIA

3.1. Contextualização Metodológica

No âmbito da dissertação no Mestrado em Administração e Gestão Pública, propus-me, elaborar este trabalho de investigação e desenvolvimento, intitulado: *Modelo de Avaliação de Influências: O Lobby e a Advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal*, incorporando desta forma, um dos maiores desafios dentro desta temática, ainda a florescer.

Estudar todos os setores de atividades, ou todas as regiões, ou todos os Países, nesta fase de investigação de desenvolvimento, seria um desafio inatingível (devido ao timing proposto para a elaboração desta dissertação de mestrado). Assim, mais do que colocar na prática esta medição de avaliação de influências, é importante consciencializar. Para isso, propus-me elaborar o Modelo de Avaliação de Influências. É importante mostrar que a atividade é feita, mas que não é reconhecida, é importante termos um Modelo de Avaliação de Influências para aqueles que afirmam que a atividade em Portugal ‘não é efetuada, porque simplesmente não existe’, é importante mostrar a necessidade da transparência, da responsabilidade, do profissionalismo, da imparcialidade, pois só assim é que poderemos consciencializar a sociedade de que a atividade já é exercida, mas dando-lhes outros nomes, como por exemplo, relações institucionais. Então por que não mostrá-la, com toda a transparência que lhe é merecida? Importará termos um milhão de ideias se não as colocamos em prática? Importa sim, criar ideias, construí-las, mas não deixá-las à sombra. É por isso importante a criação do Modelo de Avaliação de Influências para desvendar o mito, a ideia enraizada de que em Portugal não se faz lóbi. Se futuramente, o Modelo de Avaliação de Influências for aplicado em vários setores, nomeadamente na Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, os dados poderão falar por si.

Para compreendermos a metodologia utilizada, é necessário entendermos o que é o Lobbying, e a necessidade de criação do Modelo de Avaliação de Influências, O lobing ou a ação lobística “... é um conjunto de atividades que, num sistema democrático, visa exercer pressão sobre os Poderes Públicos (principalmente legislativo mas também

executivo), na defesa dos interesses de uma Instituição, Empresa, Setor de Atividade, Região ou País”¹³.

A atividade lobística em Portugal não é reconhecida, carecendo de enquadramento legal, o que origina problemas de transparência e de competitividade, apesar dos 42 anos de Democracia e de há 30 anos pertencer à União Europeia. Encontrar uma metodologia capaz de medir essa influência é um desafio primordial. O papel e a possível influência da ‘Advocacy’ e do ‘Lobby’ na ‘Governance’ em Portugal, nomeadamente na Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, bem como encontrar uma metodologia capaz de medir essa influência, constitui o objetivo principal do estudo.

Este trabalho incidirá na Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, uma vez que a nível internacional a realidade seria completamente diferente, e teria que considerar outros indicadores.

3.2. Metodologia Geral

A primeira fase na elaboração da dissertação, consistiu na identificação do tema e na recolha de informação de como efetuar/iniciar a investigação nas Ciências Sociais (Almeida & Pinto J.M., 1981) e consequentemente na elaboração das hipóteses de investigação, pois as hipóteses num trabalho de pesquisa científica, é um dos passos mais importantes, uma vez que definirá o tipo de estudo apropriado (Bell, (2005 [1993])). Para isso é necessário formular um conjunto de perguntas/afirmações e verificar se estas se adequam ao objeto de estudo e se é possível responder a essas mesmas hipóteses (Trad. port., 2010).

No entanto, e uma vez que o propósito da dissertação é a criação do Modelo de Avaliação de Influências, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, não constará neste trabalho as hipóteses de investigação. Como referido anteriormente, o Modelo agora proposto, será para posterior aplicação e validação do mesmo e não para aferir a sua validade.

A segunda fase neste estudo contemplou a seleção dos métodos e técnicas para o levantamento de bibliografia necessária (por várias fontes documentais) e da revisão de literatura, consistindo na operacionalização de conceitos, obtenção de dados e construção

¹³ Referido por Martins Lampreia - Diretor do Gabinete do Parlamento Europeu em Portugal, no Seminário realizado na Universidade de Aveiro a 13 de Fevereiro de 2009 “O Lóbi na União Europeia”

das técnicas de recolha de informação. Após a segunda fase, elaborei as variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências.

Numa terceira fase, efetuei entrevistas exploratórias, enquadradas no inquérito por entrevista (Oppenheim, 1999, p. (303G.225)), para incremento da solidificação das variáveis (operacionalização das variáveis/critérios). Posteriormente as entrevistas foram analisadas, tendo no capítulo da conclusão as devidas considerações. Conjuntamente a esta operacionalização da criação do Modelo, foi necessário rever novamente a literatura para sustentar o mesmo.

A seguinte fase (quarta fase) baseou-se na explicação do Modelo de Avaliação de Influências e consecutiva explanação da sua aplicação futura e seguidamente dos possíveis resultados que o mesmo poderá extrapolar, devido às várias fases do Modelo de Avaliação de Influências.

A última fase incorpora as conclusões e seguidamente as indagações futuras e as limitações encontradas neste estudo.

3.3. Opções Metodológicas

3.3.1. Instrumentos de Medida

Os métodos e as técnicas utilizadas neste estudo, foram por um lado as técnicas documentais, nomeadamente as clássicas e as modernas (na vertente da análise de conteúdo) e por outro lado, as técnicas não documentais, enquadradas na observação não participante, sobretudo através do inquérito por entrevista (Ghillione&Matalon, 2005 4ed.), nomeadamente a entrevista exploratória “Todo o inquérito, seja ele qualitativo ou quantitativo, põe, por um lado o problema da agregação das respostas individuais e, por outro, o da sua generalização. A utilização correta de técnicas precisas tende a trazer uma resposta a estes dois problemas. Mas as conclusões de um inquérito são sempre uma estimativa do objeto estudado” (Boudon.et.al., 1990, p. 132). Desta forma, os instrumentos de medida basearam-se em estratégias de investigação qualitativa, pois interessa compreender os fenómenos e dar-lhes um significado. A perspetiva de utilizar o método qualitativo traduz-se no objeto de estudo, na medida em que pretendo efetuar o estudo mais indutivo e porque principalmente, há pouca literatura sobre este tema, traduzindo-se em

literatura insuficiente para o abordar (Lessard-Hebert et al, 1990). Em contrapartida, se tivesse optado pela investigação do tipo quantitativo, procuraria a explicação. Neste estudo, importa formular e compreender a importância do Modelo de Avaliação de Influências, percebendo de que forma as variáveis do Modelo poderão contribuir para a identificação futura da influência do Lobby e da Advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.

A partir da ideia dos Indicadores de Progresso da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, surgiu a ideia da criação das variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências. Como anteriormente referido, efetuei entrevistas exploratórias, permitindo recolher informação existente, sendo considerado, para este estudo, uma fonte privilegiada na construção do processo de investigação. As entrevistas foram estruturadas, no sentido de que foram previamente elaboradas e efetuadas pessoalmente e por telefone, e por outro lado também podemos identificar na sua estrutura, que contem questões abertas (mais abrangentes), possibilitando ao entrevistado debitar informação mais fluida e menos controlada, enquadrando-se aqui também a entrevista semiestruturada e por outro lado englobei na estrutura da entrevista uma pergunta aberta (9ª/Q: Existe alguma questão que esperava que lhe tivesse sido colocada, e que não aconteceu?) para obter informação sobre o tema, mas dando liberdade para apontar possíveis caminhos ou ideias, das quais ainda não tivessem sido referidas.

A inclusão das entrevistas exploratórias, deve-se ao fato de poder gerar informação. Por um lado, contribuir para a consistência das variáveis/critérios e por outro lado para capturar mais agentes envolvidos e informação mais detalhada para futuros estudos, no âmbito deste tema. As entrevistas exploratórias permitiram efetuar perguntas mais abertas e possibilitou uma maior abertura à recolha de informação, com dados mais detalhados “... o inquérito é toda a procura de informação para responder a um problema ... inquirir é interrogar ...” (Boudon.et.al., 1990, p. 132). Contundo, ciente das limitações características das entrevistas, principalmente no tempo despendido para tal (a deslocação, a entrevista e a futura análise dos dados), o recurso às entrevistas exploratórias, neste estudo é o mais adequado, para complementar a pouca informação disponibilizada, uma vez que esta será uma fonte privilegiada de recolha de informação relevante. Neste estudo, a entrevista exploratória não visa a generalização dos resultados, mas sim uma sustentação para a elaboração e validação das variáveis/critérios, para consecutivamente formular o Modelo

de Avaliação de Influências, sendo que daí, poderá surgir nova informação, alavancando esta investigação.

Desta forma, o desafio primordial (e uma vez que a atividade ‘lobística’ em Portugal carece de legitimidade), é encontrar um indicador capaz de medir e identificar a influência dessa atividade, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal. Não existe uma metodologia consensual para esta medição, uma vez que o tema em estudo, em Portugal, ainda se encontra em investigação.

De seguida, delinearei uma possível perspetiva metodológica (construção das variáveis/critérios), que embora ainda esteja em construção, possa permitir medir essa influência.

3.4. Operacionalização das Variáveis/Critérios

Assim, proponho-me criar um Modelo de Avaliação de Influências, permitindo (caso se preencha todos os pressupostos) identificar se as Instituições, as Empresas/Associações, as ONGD, as Cidades, as Regiões, um determinado País, os Consultores Externos ou outros agentes que inconscientemente exercem o papel de Lobistas, exercem influência ou não, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, e a partir daqui estabelecer um critério uniforme.

Numa perspetiva metodológica, é necessário criar variáveis/critérios que funcionem como um gráfico, ou seja, uma ferramenta capaz de perceber a influência do Lobby e da Advocacy nas políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal. Pretendo que esta ferramenta seja flexível, na medida da sua adequação uma vez que a realidade social, económica, cultural dos vários organismos são distintas. Estas variáveis/critérios permitem identificar, relativamente a um determinado agente, se nos processos de tomada de decisão (junto ao poder legislativo e executivo), exercem influência ou não.

A partir da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (IPAD, 2006, pp. 01-15) e após ter estudado as 5 etapas dos compromissos de parceria/indicadores de progresso “Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua” (IPAD, 2006), constatei a necessidade da elaboração das variáveis/critérios, isto porque na Declaração de Paris tinha como propósito “Os indicadores de Progresso oferecem um quadro que permite concretizar as responsabilidades e obrigações enunciadas na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda. Eles medem principalmente o

comportamento coletivo à escala nacional.” e no desempenho dos doadores “...os indicadores de progresso fornecem também uma referência ... poderem avaliar o seu desempenho...” (IPAD, 2006, p. 14). Mesmo porque, “..., com a Declaração de Paris, sobre a Eficácia da Ajuda que se chega a um compromisso entre países do CAD da OCDE e os países parceiros no sentido de reformar o modo como é fornecida e gerida a ajuda ao desenvolvimento. Foram neste sentido, definidos princípios de atuação de doadores e recetores no sentido de a) apoiar o reforço da capacidade nos PED para a definição das suas prioridades e estratégias de redução da pobreza, melhorando as suas instituições e combatendo a corrupção; b) alinhar a ajuda ao desenvolvimento com os objetivos definidos pelos PED e com os sistemas locais de administração; c) harmonizar a atuação dos países doadores, evitando a duplicação de esforços e simplificando os procedimentos administrativos e burocráticos, de modo a tornar a implementação da ajuda no terreno mais eficaz e eficiente; d) focalizar a ajuda nos resultados a atingir (e na sua mensuração); e) responsabilizar, quer os doadores quer os parceiros, pelos resultados alcançados pela ajuda ao desenvolvimento (OCDE, 2005).” ... “Estes princípios – apropriação, alinhamento, harmonização, orientação para resultados e responsabilização mútua – correspondem a elementos de qualidade, no sentido de uma maior eficácia, ...” (Sangreman et al., 2009, pp. 193-194).

Se para a obtenção de compromissos de parceria, foi elaborado etapas para a mesma, então para criar o Modelo de Avaliação de Influências era imprescindível a formulação de critérios subjacentes ao mesmo, uma vez que as variáveis/critérios irão contribuir para a elaboração de um quadro de critérios de identificação da influência do lóbi e da advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.

Passarei a discriminar sete variáveis/critérios, dos quais, para que haja influência, pressupõe que um determinado agente ou instituição preencha as 6 primeiras variáveis/critérios:

- 1ª – **Objetivos** - os objetivos em primeira instância visam concretizar a missão que o agente ou instituição se propõem a atingir, pressupondo ser claros e concisos. Desta forma, o objetivo deverá incidir na alteração de uma dada realidade - junto ao poder legislativo -, que de outra forma não seria alterável. Não podemos descurar o facto de que, muitas vezes, as Instituições, as Empresas/Associações, as ONGD, as Regiões, as Cidades, os Países ou os

Consultores Externos muitas vezes carecem da consciencialização de que estão a exercer determinado tipo de influências. Neste caso, poderá inexistir objetivos definidos, mas sim e apenas, uma vontade de mudança. “A capacidade de planificar, administrar, implementar e responder pelos resultados das políticas e programas é um elemento essencial para a realização dos objetivos de desenvolvimento, desde a análise e do diálogo até à implementação, monitorização e avaliação.” (IPAD, 2006, p. 6) e “Que objetivos concretos devemos prosseguir e quais as condições realistas (que existem e que podem ser criadas – no plano político, institucional, dos recursos e das parcerias) para os implementar?” (Ferreira, Faria, & Cardoso, 2015, p. 57)

- **2ª – Imparcialidade, Diafaneidade e Independência** - no sentido do agente ou outro organismo usar a transparência como forma de ser legitimado relativamente a um determinado contexto, julgar entre os interesses que se opõem no sentido de influenciar a decisão legislativa. A independência, face ao poder político, ressaltando uma maior imparcialidade para com o objetivo a alcançar. A ética estará presente em qualquer pressuposto de atuação. “Uma prioridade essencial, tanto para os países parceiros como para os doadores, é a de reforçarem a responsabilidade mútua e a transparência no que respeita à utilização que é dada aos recursos afetados ao desenvolvimento.” (IPAD, 2006, p. 11)
- **3ª – Negociação** - pressupõe identificar a sensibilização com êxito ou não, através do conhecimento seja ele científico ou não, que interferem no impacto e na elaboração das políticas públicas. A negociação será no sentido dos objetivos propostos e inclui os objetivos das duas partes: do conteúdo das políticas públicas e o conteúdo dos objetivos do agente ou instituição. “... para iniciativas de países parceiros e de doadores, no sentido de estabelecerem as suas próprias metas para melhorar a eficácia da ajuda, no quadro dos compromissos de parceria e dos indicadores de progresso acordados.” (IPAD, 2006, pp. 3-4)
- **4ª – Eficácia** - respeita aos objetivos que foram propostos, ou seja, aos objetivos que são traçados para influenciar uma certa decisão (legislativa ou executiva). Isto remete-nos para a identificação ou não dos objetivos alcançados. “Individual e

coletivamente, escolheremos e elaboraremos modalidades adequadas e complementares, de modo a otimizar a sua eficácia global.” (IPAD, 2006, p. 3)

- 5ª – **Sustentabilidade** - pressupõe a harmonização futura da negociação influenciada, ou seja, pressupõe os benefícios para a posteridade que advém da negociação. “que possam ser necessárias para lançar e fortalecer processos sustentáveis de desenvolvimento” (IPAD, 2006, p. 6)
- 6ª – **Duração e Impacto** - esta variável/critério, liga as variáveis/critérios anteriormente enunciadas. Uma influência será mais efetivada, quanto maior efeito ela tiver, ou seja, quando abranger o maior número de pessoas, tendo um resultado vasto. Esta variável, não pressupõe que se a influência não tiver um impacto maior, não seja considerado a ação do agente/ instituição ou organização. Isto porque um impacto pode ser menor, médio ou maior. O que importa ressaltar é que para haver influência ela terá impacto sobre um leque da população durante um determinado período de tempo, “ mas sim que as condições aplicadas por cada doador devem ser derivadas de um quadro comum racional tendo como objetivo à obtenção de resultados duradouros.” (IPAD, 2006, p. 5)
- 7ª – **Legislação** - no sentido de dotar-se de documentos legais para consolidar os seus objetivos e aumentar a eficácia. Muitos agentes ou instituições carecem de consciencialização de que estão a exercer pressão sobre o poder político, logo não se dotam de legislação que a suporte. Contudo, quanto maior se dotarem de conhecimento científico, maior será a probabilidade da sua eficácia. Esta variável não é determinante para identificação de influência visto que muitas instituições, agentes, entre outros, carecem da consciencialização e não se dotam de conhecimento científico para alterar ou influenciar as políticas públicas, “... para assegurar o respeito pela legislação.” (IPAD, 2006, p. 10)

As variáveis/critérios poderão ser à primeira vista extensas, contudo necessárias para a identificação da influência ou não, dos ‘agentes’ da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.

No entanto, e considerando a entrevista efetuada ao Doutor Pedro Krupenski, foi especialmente notório a elucidação do conceito da Transparência, que incorpora a segunda

etapa dos critérios/variáveis do Modelo de Avaliação de Influências. O mesmo referenciou, numa das comparações que: *“Às vezes a total transparência não traz benefícios ao próprio processo, não tornando por isso os processos ilegítimos apenas porque CERTAS AÇÕES às vezes necessárias só terão efeitos se não forem conhecidas. Desculpe esta minha comparação, mas o que o treinador fala nos balneários no intervalo do jogo não é público e não é por isso que estão a conspirar contra alguém ... não é por isso que estamos a restringir o processo e o conhecimento do público em geral.”*. Se a transparência torna os processos mais abertos e consecutivamente serão tanto mais aceites quanto mais transparentes eles forem, então porque não conhecermos online todos os passos de um determinado processo? Se “não é por isso que estamos a restringir o processo e o conhecimento do público em geral” então porque não mostrá-lo? A responsabilização deverá ser, não só pelo resultado obtido mas também por todas as ações inerentes ao processo, e se considerarmos a transparência como uma das variáveis que contribui para a acreditação de uma determinada ação, então o conhecimento de todo o processo será relevante e não apenas parte do mesmo.

Num futuro próximo, para efetivar esta metodologia, pretendo realizar uma seleção de organismos relevantes na Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal e aplicar o Modelo de Avaliação de Influências (como consta no ponto das Indagações futuras).

Citado por Leggett: “É essencial compreender que o processo de aprendizagem envolve explorar, tomar riscos, cometer erros, e aprender ao longo deste caminho. O processo é tão importante quanto a resposta certa, e os erros são uma parte desse processo”. Assim, ao longo do estudo tentarei adaptar o Modelo de Avaliação de Influências ao estudo proposto, no sentido da futura medição dessa influência, e encontrar nexos de causalidade.

4. A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO, EM PORTUGAL

4.1. Evolução da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal (após 1974)

Após o 25 de abril de 1974 e segundo (IPAD, 2011, pp. 57-59), Portugal sentiu a necessidade de se relacionar com outros Países. Assim, foi criado o Gabinete Coordenador para a Cooperação, (Decreto-Lei n.º 791/74), sendo que a sua atuação incidia nos aspetos de natureza sociocultural. Desta forma, sentiu-se a necessidade de incluir a parte financeiro-económica, tendo a sua extinção pelo (Decreto-Lei n.º 486/79), e em 1975 foi criada a Comissão Coordenadora das Negociações no âmbito económico-financeiro com os novos Estados de língua portuguesa pelo Despacho de 23 de junho de 1975, tendo a sua extinção em 1976 (Decreto-Lei n.º 97-A/76). Passado um ano, esta Comissão deu origem ao Instituto para a Cooperação Económica (Decreto-Lei n.º 97-A/76), que tinha como missão a prossecução dos aspetos económicos de Portugal em África, nomeadamente nos países PALOP. Segundo o mesmo autor, “Após 1974, Portugal passou de País doador a País em condições de beneficiar do apoio internacional”. Com a entrada em funções do I Governo Constitucional, em Setembro de 1976, o Ministério da Cooperação foi definitivamente extinto e o ICE foi absorvido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, mantendo-se como comissão instaladora até à publicação da sua Lei Orgânica, (Decreto-Lei n.º 487/79). Na mesma data, e pelo (Decreto-Lei n.º 486/79), foi criada a Direção-Geral de Cooperação, sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), tendo como funções acompanhar e apoiar, em estreita articulação com outros ministérios, as atividades de cooperação nos domínios sociocultural, científico e tecnológico. Em 1986, com a adesão a CEE, Portugal voltou a participar na Cooperação para o Desenvolvimento e, em 1991, perante o reconhecimento internacional do papel desempenhado nas relações com os PALOP, passou a reintegrar o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento” (IPAD, 2011, p. 59).

Com a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, alavancou a Cooperação entre os Estados que pertenciam à mesma, mesmo que se tratasse de uma cooperação fragmentada.

Foi a partir de 1990 que a Cooperação Portuguesa começou a efetivar mais a sua ação na cooperação. Pelo (Decreto-Lei n.º 162/91) , foi criado o Fundo para a Cooperação Económica, que visava a criação de um fundo financeiro para a cooperação com os PALOP's (extinto oito anos depois pelo (Decreto-Lei n.º 327/99)). Em 1992, foi criado o Instituto de Camões pelo (Decreto-Lei n.º 135/92), que visava a sua atuação na difusão da cultura e da língua portuguesa. Após sete anos mais tarde da criação do Instituto de Camões, foi criado a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento pelo DL-327/99, de 18 de agosto que foi extinto quatro anos mais tarde (Decreto-Lei n.º 05/2003), dando lugar ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, pelo (Decreto-Lei n.º 05/2003) – (IPAD – atual Camões-ICL).

A Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal foi evoluindo devido a novos contextos sociais, económicos e financeiros, levando a consecutivos ajustamentos não só na estrutura da Cooperação mas também no modo de atuação. “Compreender qual é, e como se constrói, o consenso entre os vários intervenientes na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), e qual a hierarquia dos vários tipos de atividade, é um processo de alteração mais ou menos lento e mais ou menos percecionável, que se vai processando com o desaparecimento de elementos de um consenso e a sua substituição por outros.” (ACEP & outros, 2011, p. 91).

Segundo (Manuela Afonso & Paula Fernandes, 2005, pp. 131-134) considera que é importante identificar o papel e a inter-relação com as políticas externas dos Estados, não só para identificar possíveis fragilidades mas também para a identificação dos meios de atuação. Para colmatar esta complexidade, se tivermos presente os multi-atores e multiníveis para a Cooperação, poderemos ter um mix de complexidade ainda maior, pois “Com a Cooperação Descentralizada pretende-se reforçar a participação da população nas ações de Desenvolvimento, bem como a diversidade democrática das sociedades dos Países em Desenvolvimento e contribuir para o reforço do tecido da sociedade civil, permitindo a existência de múltiplos atores que contribuem para o combate à pobreza, com capacidade autónoma de organização e gestão” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2016).

Identificar as prioridades e as necessidades da Cooperação Portuguesa, torna-se imprescindível. A União Europeia, neste sentido, tem realizado um papel fundamental na delimitação dessas necessidades/prioridades.

Organismo	Diploma de criação	Ano	Tutela	Extinção
Gabinete do Coordenador para a Cooperação	791/74, de 31 de Dezembro	1974	PR	486/79, de 31 de Janeiro
Comissão de Coordenação das Negociações nos domínios económico e financeiro com os novos Estados de língua portuguesa	Despacho, de 23 de Junho	1975	SEFCE	97-A/76, de 31 de Janeiro
Instituto para a Cooperação Económica	97-A/76, de 31 de Janeiro	1976	MF e MC	
Direcção-Geral da Cooperação	486/79, de 18 de Dezembro	1979	MF e MNE	
Fundo para a Cooperação Económica	162/91, de 4 de Maio	1991	MF e MNE	327/99, de 18 de Agosto
Instituto Camões	135/92, de 15 de Julho	1992	ME até 1992 e MNE	21/2012, de 30 de Janeiro
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	327/99, de 18 de Agosto	1999	MF e MNE	05/2003, de 13 de Janeiro
Instituto de Cooperação Portuguesa	192/2001, de 26 de Junho	2001		05/2003, de 13 de Janeiro
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	05/2003, de 13 de Janeiro	2003	MNE	21/2012, de 30 de Janeiro
Camões – Instituto para a Cooperação e a Língua	21/2012, de 30 de Janeiro	2012	MNE	

Figura 1. Quadro Síntese: Organismos da Cooperação Portuguesa, 1974 a 2012 (Sangreman & Silva, 2015, p. 11)

Vejamos no seguinte ponto, e de forma sucinta a estrutura da Cooperação Portuguesa de 1996-2010.

4.2. Estrutura Central da Cooperação Portuguesa 1996-2010

Segundo o autor (IPAD, 2011, pp. 59-73), no período de 1996-2010, a Cooperação Portuguesa tem como estrutura central: “*O Instituto da Cooperação Portuguesa: de 1994 a 1999* (detinha o objetivo da coordenação da Cooperação Portuguesa e resultou da integração do ICE e do DGC, assumindo um desafio para a integração das mesmas – formulação de políticas; *O Fundo para a Cooperação Económica: de 1991 a 1999* (tinha como incumbência o apoio dos agentes económicos no sentido de criar condições de concorrência nos “serviços de investimento e de venda de serviços e equipamentos”, nomeadamente através de Bonificações de taxas de juros e dos incentivos do FCE; *A*

Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento: de 1999 a 2003 (apoiava o setor privado, nas políticas de cooperação, para efetivar o seu apoio efetiva no ‘terreno’ a nível dos recursos económicos nos países beneficiários, bem como fortalecer a cooperação financeira entre o setor privado e o setor público – financiamentos); *O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento: desde 2003* (dirigido pelo MNE, redefine a “gestão integrada do ciclo do projeto. Incide sobretudo, nas Direções de Serviços de Assuntos Bilaterais e cada uma dessas Direções de serviço são estruturadas numa lógica geográfica, permitindo o acompanhamento dos projetos e programas de cooperação”; *A Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento: criada formalmente em 2007* (instituição financeira de apoio ao crédito, bem como um incentivador de estudo de mercado, para possíveis opções de investimento. Desde 2008, Portugal passou a pertencer à EDFI – “(European Development Finance Institutions) - associação que congrega uma série de instituições financeiras de vários países europeus - financiamento europeu para investimentos em países em desenvolvimento)”. Neste período (1996-2010) os Instrumentos de Coordenação Técnica eram: *A Comissão Interministerial para a Cooperação*, que segundo o autor (IPAD, 2011, pp. 73-78), a CIC, foi criada no ano de 1985, sendo que a mesma facultava informações ao MNE, tinha como metodologia a harmonização “das ações interdepartamentais de cooperação, com vista à sua maior rentabilidade” e era igualmente da sua competência “dar parecer sobre programas, projetos e intervenções no campo da cooperação”. Para além destas competências, também era da sua alçada a execução e a coordenação dos mesmos. Esta comissão era composta por muitas entidades, originando alguns entraves no que respeita a decisões. Desta forma a CIC foi gradualmente sendo alterada no que respeita às competências dos seus órgãos e atribuições de responsabilidades; e o *Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento*, que segundo (IPAD, 2011, pp. 78-80), o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, preconiza um instrumento para o diálogo com a sociedade civil. Este instrumento, (onde se formam grupos de trabalho), possibilita o diálogo relativamente ao triângulo institucional, nomeadamente: Estado, Administração Local e Sociedade Civil, de forma a incrementar na Portuguesa a partilha de conhecimento, diálogo e coordenação entre os três vértices, mas também com o IPAD (atual Camões-ICL), promovendo parcerias, propostas e sugestões. Pertence a este Fórum a “Plataforma das ONGD, a SOFIC, a ANMP, o ICEP e instituições

que atuam no âmbito da responsabilidade social, as associações empresariais e sindicais, as fundações, as Câmaras Municipais, entre outras”.

É importante realçar que em 13 de novembro de 2008, com a presença do SENECS, o presidente do IPAD e a participação de muitas entidades, foi elaborado no Fórum (entre outros pontos abordados) “um documento de orientação para a Advocacy, Lobby e Campaigning na Cooperação para o Desenvolvimento”.

Segundo (IPAD, 2011), a Cooperação Portuguesa, tem uma estrutura descentralizada. Desta forma, caracteriza-se por uma diversidade de atores (multi-atores) e de níveis (multiníveis). Segundo o mesmo autor, os atores e as estruturas da Cooperação Portuguesa, (referente ao período de 1996-2010), são (IPAD, 2011, pp. 81-115): *A Administração Central do Estado*, que segundo (IPAD, 2011, pp. 81-100), o Estado é o principal ator e financiador, da Cooperação Portuguesa, sendo efetuado através do Governo, pelos seus Ministérios (o MNE e o MFAP), juntamente com o IPAD. Também participam as Autarquias Locais, o Poder Judiciário, a Assembleia da República, o MDN, o MCTES, o MAI e o MTSS. Nesse mesmo período, o autor identifica os vários departamentos governamentais e ministérios, da Cooperação Portuguesa, sendo eles: o *Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)*, que ...”é o departamento do Governo responsável pela formulação, coordenação e execução da Política Externa de Portugal.” (Manuela Afonso & Paula Fernandes, 2005, p. 120). Dentro do MNE, temos as várias Direções-Gerais, também fulcrais à Cooperação para o Desenvolvimento, sendo de realçar: o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), a Direção Geral de Política Externa (GGPE) e o Instituto de Camões (IPAD, 2011, pp. 82-84); o *Ministério das Finanças (MF)*, responsável pela ...”gestão das dívidas Estado a Estado e também das dificuldades orçamentais e de follow-up do próprio MNE.” Cooperar com o MF o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) e o Instituto Nacional de Administração (INA – atual Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas) (IPAD, 2011, pp. 84-87), o *Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior*, que segundo o mesmo autor, este Ministério atribui bolsas de investigação para “... licenciados, mestres, doutorados, nacionais dos PALOP e Timor-Leste.” (IPAD, 2011, p. 87), o *Ministério da Defesa Nacional*, que para a Cooperação Portuguesa, o Ministério da Defesa Nacional está contemplado a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), que “Através de Programas-Quadro de Cooperação

Técnico-Militar...” proporcionam, em vários contextos territoriais, apoio às Forças Armadas (IPAD, 2011, pp. 87-88), o *Ministério do Trabalho e de Solidariedade Social*, estando inerente a este Ministério o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) e o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), que respetivamente, proporciona atividades de cooperação com Timor-Leste e com os PALOP, para erradicar a pobreza e por outro lado o IEFP, proporciona formações para o mesmo objetivo (IPAD, 2011, pp. 89-90), o *Ministério da Administração Interna* (DGAI) - direção-Geral de Administração Interna, atuam nas “... áreas das migrações aos processos eleitorais, passando também pela cooperação técnica no domínio policial, nos PALOP e em Timor-Leste.” (IPAD, 2011, pp. 90-91), sendo exemplos de entidades que atuam neste domínio a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR), o *Ministério da Saúde*, que segundo o mesmo autor, a Direção-Geral de Saúde (DGS), “... até 2005, foi responsável pelas atividades de cooperação do Ministério da Saúde.”. Proporcionava apoio desde a prestação de cuidados médicos à formação em equipamentos hospitalares. Em 2005, foi criado o Alto-comissário da Saúde (ACS), que tem a “...responsabilidade de coordenar as atividades do Ministério da Saúde nas áreas de planeamento estratégico e das relações internacionais” (IPAD, 2011, pp. 91-92); o *Ministério da Educação*, sendo que a Cooperação Portuguesa, através deste Ministério e segundo o mesmo autor, é realizada através do Gabinete de Estatísticas e Planeamento da Educação (GEPE), numa “...vertente bilateral e multilateral ... com os países de língua oficial portuguesa em África e Timor-Leste” (IPAD, 2011, p. 92); a *Presidência da República*, que no quadro da Cooperação Portuguesa, detém o Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS), o Instituto do Desporto de Portugal (IDP) e o Instituto Nacional de Estatística (INE) (IPAD, 2011, pp. 92-93); o *Ministério da Justiça* - a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), desenvolveu no quadro da Cooperação Portuguesa, um importante papel ao nível da justiça, quer “... para o desenvolvimento/reforma dos respetivos sistemas judiciários, quer do fornecimento de equipamentos ... apoiado a formação ...” (IPAD, 2011, pp. 93-94); o *Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território*, que na área da Cooperação Portuguesa, o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, o mesmo autor, identifica o Departamento de Prospetiva, Planeamento e Relações Internacionais (DPP) e a Direção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), como as duas entidades fulcrais na área da Cooperação Portuguesa (IPAD, 2011, pp. 95-

97); o *Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicação*, estando o Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (GPRI) “...assegura a participação do MOPTC a nível internacional nas reuniões de trabalho e cimeiras internacionais. Coordena essa atividade, garantindo a coerência das intervenções e a sua articulação com o MNE, na esfera das suas próprias atribuições.” (IPAD, 2011, pp. 98-99); o *Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento*, que através do Instituto do Turismo, assegura a “... a execução da política de Turismo a nível internacional e a participação/representação em Organismos Internacionais ...” (IPAD, 2011, p. 99); o *Ministério da Cultura* - O Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), “... promove e desenvolve ações e programas de cooperação internacional, tendo por base Acordos de Cooperação com os PALOP.” (IPAD, 2011, pp. 99-100); o *Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas* - O Gabinete de Planeamento e Política (GPP), no âmbito do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas tinham como “... intervenção nos PALOP (Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tome e Príncipe) ... principais instrumentos de atuação refiram-se a prestação de assistência técnica, a formação profissional e os donativos em espécie.” (IPAD, 2011, p. 100); a *Assembleia da República* e segundo o autor (IPAD, 2011, pp. 100-102), “Trata-se, sobretudo, de cooperação técnica, centrada na formação e capacitação parlamentar, principalmente para a feitura de leis, processo legislativo, gestão financeira e TIC.”; as *Instituições de Ensino Superior*, segundo o autor (IPAD, 2011, pp. 102-105), são fundamentais na Cooperação Portuguesa, pois permitem “...apoiar a criação e/ou consolidação do ensino superior”. Para isso, as Universidades desempenham um papel fulcral para a sua implementação; os *Municípios*, que segundo o mesmo autor, a cooperação para o desenvolvimento “...requer uma articulação crescente com a ação de outros atores cada vez mais ativos na esfera externa, nomeadamente as autarquias, as ONGD e as empresas ...A cooperação internacional promovida pelos municípios e entre eles, designada por cooperação intermunicipal (CIM), ... através do estabelecimento de redes ... permitiria estabelecer uma rede universal ...” (IPAD, 2011, pp. 105-111), os *Municípios* têm parcerias com associações, ONGD, no sentido de promover a inclusão de vários atores e vários níveis, para a efetivação da cooperação, as Organizações da Sociedade Civil, que cada vez mais, tornam-se fundamentais para a consolidação da Cooperação Portuguesa. Mesmo a “União Europeia e as autoridades nacionais reconhecem

o seu papel-chave e privilegiado no resgate da solidariedade da cidadania e na luta contra a pobreza, destacando a importância da sua autonomia e independência” (IPAD, 2011, pp. 111-114) e o *Setor Privado*, que detinha um fator preponderante no que respeita ao financiamento/investimento, de tal forma que existe um “reconhecimento de que o investimento direto estrangeiro constitui um dos veículos privilegiados de promoção do desenvolvimento de um país e de convergência real face a economias mais desenvolvidas. Ele comporta formação de capital, criação de emprego, formação profissional, aumento das receitas fiscais ou alteração da estrutura produtiva e exportadora dos países recetores ... Desde o início da nossa cooperação que as empresas portuguesas a ela se associaram, direta ou indiretamente, apoiando o desenvolvimento das economias e contribuindo para o aparecimento progressivo de um sector privado dinâmico nos países parceiros” (IPAD, 2011, pp. 114-115).

4.3. A Dinâmica da Cooperação Portuguesa pós 2011 e as suas implicações

Com o século XXI, surgiram novos desafios que passaram por um Estado mais regulador e menos prestador de serviços “Com este novo modelo de governação, pretendia-se/ pretende-se passar da ideia de um “Estado regulador” a um “Estado Facilitador”, em que este assume a posição de ator detentor de algum controlo relativo à aplicação das eventuais políticas públicas, perdendo, assim, o poder político e autoritário que em épocas anteriores o caracterizavam” (Sangreman et al., 2009, p. 187).

Num Mundo cada vez mais global, é necessário reinventar a relação entre a Administração Pública e a Sociedade Civil, existindo desta forma, a necessidade de novos modelos de gestão e de governação. Esta nova realidade impôs a interação entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil, tornando os processos cada vez mais complexos, visando a governação multinível e multi-atores para uma lógica da mudança de “governo” para uma lógica de “governação” e agora mais recente a “governança”, “ ... por governança pode entender-se: “(...) o padrão de decisão e governo caracterizado por redes que ligam a sociedade civil, e o Estado – um padrão recente, produto das reformas ao sector público nas democracias ocidentais nos últimos vinte e cinco anos (...) corresponde a todos os sistemas de afetação e coordenação de recursos, incluindo os mercados e as redes (...)”

(Bevir, Rhodes e Weller, 2004); “traduz-se numa tarefa de gerir sociedades complexas (...) sendo um processo global de tomada de decisões coletivas (...)” Hargue e Harrop, 2004); segundo o Banco Mundial, pode traduzir-se, igualmente, como se tratando de “(...) um governo eficiente, que facilita o mecanismo de mercado e que é accountable, ou seja, responsável (...)”. Sintetizando, existem essencialmente, duas grandes conceções de Governança ao nível da gestão e das políticas públicas: “(...) uma de natureza mais estreita – Governança relativa à gestão de redes – e outra bem mais abrangente, referindo-se ao processo em que as regras do processo de elaboração das políticas e da sua execução, são estabelecidas, aplicadas e executadas. Estas normas ou instituições podem existir tanto numa hierarquia, como numa rede orientada ou até mesmo numa organização centrada no mercado – Governança refere-se à definição, aplicação e cumprimento das regras (...)” (Kjaer, 2004).”, referenciado em (Sangreman et al., 2009, p. 187).

Estas trocas de informação de vários atores e de vários níveis, origina um poder informal que altera as regras. No modelo Europeu, estas trocas de informação são negociadas com consenso e negociadas a diferentes agentes e a diferentes níveis. Cada vez mais existe a consciencialização de que o poder não reside só nas instituições nacionais, mas também nas Diretivas Europeias, “Os sucessivos alargamentos do universo comunitário, a multiplicação das instâncias, dos órgãos de consulta e dos grupos de trabalho, bem como a complexa tecnicidade da maioria dos dossiers, favorecem o aparecimento de grupos de interesse” (Martins Lampreia & Guéguen, 2008, p. 19) . Esta dispersão e fragmentação de autoridade abriu novas portas a agentes privados e à sociedade civil, existindo desta forma, uma devolução de providência do Estado para o mercado e para a sociedade civil. Desta forma, a regulação é das áreas que mais cresceu a nível das despesas do Estado, sendo que há transferências a nível supranacional (UE), a nível infranacionais (regiões administrativas), para o mercado (pela privatização) e para o terceiro setor (Sociedade Civil). “ Há um nível alto de concorrência entre os intervenientes na CID, determinado por dois critérios: “reconhecimento entre pares e pelos parceiros de outros países” e “acesso a recursos, sobretudo financeiros”. Tal competição dificulta a articulação entre intervenientes.” (ACEP & outros, 2011, p. 95).

Explanado anteriormente e de forma sucinta as transferências de poderes ao longo dos anos, é devido a esta nova realidade que passamos de um Estado Unitário e centralista para Estados Federais, fragmentados e descentralizados.

Outro fator importante é a Democracia, fenómeno importante do século XX, que cresceu exponencialmente, existindo mais pessoas envolvidas nos processos de decisão, não só aqueles que têm legitimidade política, mas também as ONG's, as instituições, as empresas e os próprios cidadãos, uma vez que existe um maior acesso ao governo por parte dos cidadãos, mais cidadãos a considerar, mais interesses a ter em conta e maior exigência sobre a governação. A implementação de políticas públicas implicam um processo dinâmico de participação ativa dos cidadãos, com um envolvimento e cooperação dos próprios cidadãos, onde as associações, empresas ou grupos de interesse se organizam de forma mais ou menos organizadas para obterem benefícios coletivos e interesses. Numa democracia participativa melhora a informação para os decisores políticos, existe uma representatividade de interesses mais equitativos, originando uma função essencialmente integradora dos cidadãos. Por outro lado, as fronteiras são menos claras no que se refere aos papéis de cada agente, a responsabilização é mais difícil e a informação está dispersa.

Neste contexto de crescente mudança, os novos atores sociais, representam um papel fundamental para a consolidação democrática. Muitos agentes não têm poder suficiente para dar voz a esta escala. É por isso importante a ação do lóbi, não só pela oportunidade de explanação dos seus interesses mas principalmente para dar oportunidade de participação democrática, legitimando as ações por eles determinadas.

4.3.1. Marcos Históricos da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal

A Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal construiu-se num verdadeiro patamar de evolução ao longo do tempo, caracterizada por marcos históricos.

Considerava-se a Cooperação para o Desenvolvimento na ideia de que serviria para auxiliar os Países mais pobres, promovendo a segurança e a paz internacional. Aquando da II Guerra Mundial e tendo em vista a reconstrução da Europa, foi criado o Plano Marshall com vista nessa mesma alavanca de reconstrução Europeia. A “crença de que a Cooperação era um instrumento útil para fomentar o desenvolvimento em qualquer parte do Mundo, gerando-se um excessivo otimismo em torno da sua eficácia” (Román Sánchez, 2002, p. 38), contribuiu para que naquela época a Cooperação para o Desenvolvimento

fosse estruturada de forma isolada e sem mecanismos de interligação, ou seja, a Cooperação para o Desenvolvimento era efetivada de forma unilateral.

Após décadas foram surgindo novos modelos de desenvolvimento e novas necessidades de Ajuda ao Desenvolvimento. Após o 25 de Abril de 1974, em Portugal, a Cooperação para o Desenvolvimento obteve uma dicotomia diferente, deixando de lado a ideia unilateral top-down, originando assim, um modelo mais descentralizado e mais englobado. A partir dos anos setenta e devido a novos contextos sociais, políticos, económicos, financeiros, culturais ... a Cooperação para o Desenvolvimento foi tornando-se cada vez mais complexa, não só, mas também por novos atores envolvidos no processo, como também pela quantidade da Ajuda.

Devido a esse mesmo novo contexto social onde há vários atores (multi-atores) e vários níveis (multinível), a complexidade das relações na Cooperação para o Desenvolvimento, foi evoluindo gradualmente. Se até então a Cooperação para o Desenvolvimento era vista de forma isolada para ajuda direta a países com necessidade de ajuda (nos sectores da saúde e educação, principalmente) a realidade já não se coloca de forma tão uniforme. Na atualidade ela incorpora um fenómeno complexo, não só nas Políticas de Cooperação, mas também na sua execução e implementação, pois ela depende de várias vertentes, como por exemplo a vertente social, cultural... Se a esta complexidade adicionarmos a relação de Portugal com as Instituições da União Europeia, então a sua interdependência e a interligação da sua atuação e execução, será ainda maior.

“ De facto, e como refere Ackoff (1974; 1981), por volta da II Grande Guerra começou a observar-se uma mudança profunda no seio da sociedade industrial contemporânea, com a chamada Era das Máquinas (Pensamento Analítico) a dar lugar à Era dos Sistemas (Pensamento Sistémico), que surgiu como consequência do aumento da interdependência devido aos sistemas construídos pelo ser humano, que eram por si só complexos. Se na Era das Máquinas não se conseguia lidar com a complexidade organizada e o universo era visto como uma enorme máquina e todos os seus elementos, incluindo o próprio ser humano, eram as suas partes, onde a totalidade dos fenómenos que ocorriam (no universo) podiam ser percebidos se as partes que os constituíam fossem analisadas separadamente, na Era dos Sistemas a situação altera-se. De facto, com o Pensamento Sistémico não só se procura descrever a complexidade organizada, como o enfoque passa a ser o todo e não as suas partes isoladas (Ackoff, 1981).” Citado por (Faria, 2014, pp. 247-248). “Por isso Capra

(s.d., p. [39]-[40]) menciona que, enquanto no Paradigma Cartesiano predominava a crença «na certeza do conhecimento», o Paradigma Sistémico distingue-se, precisamente, por afirmar que «a ciência nunca pode fornecer uma compreensão completa e definitiva»”, (Capra, 1991) citado por (Faria, 2014, p. 256).

Por isso o Paradigma Sistémico incorpora uma teia de relações, não só entre os atores envolvidos e as instituições, mas também, com a sociedade e a cultura de um determinado País ou região. Fazendo uma ponte neste contexto com a Cooperação para o Desenvolvimento, podemos aferir que a prática da mesma, no contexto de levantamento das necessidades, da definição de objetivos, a delineação dessas mesmas prioridades, a adequação na sua estruturação, a previsibilidade de efeitos futuros, a delineação de um plano de ação, sua implementação e posterior estudo do possível sucesso da sua aplicabilidade, podemos constatar a diversidade de relações necessárias desde o início até o seu término.

Só o facto de todo o processo ser pluralista, ambíguo, de concordância (pois vivemos num País Democrático), requer uma estrutura bem delineada da Cooperação para o Desenvolvimento, deixando para trás a ideia de visualizar as partes isoladamente, mas sim como um todo.

Devido a novos contextos económicos e financeiros, foi efetivada a fusão decidida pelo Governo em 2011 entre o Instituto de Camões e o IPAD, no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC). Isoladamente e antes da fusão, é importante percebermos as responsabilidades que tinham. O IPAD (atual Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas) tinha a responsabilidade de Coordenação da Cooperação e da Política de Cooperação Portuguesa, tendo a responsabilidade de articular com diversas entidades como as ONG's. Já o Instituto Camões tinha como responsabilidade o ensino da língua portuguesa e sua divulgação, bem como na vertente da cultura. Como podemos constatar, eram organismos completamente distintos, não só devido aos objetivos delineados, mas também na sua atuação.

Através do (Decreto-Lei n.º 21/2012), foi extinto o Instituto de Camões e o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, dando lugar pelo mesmo Decreto à fusão destes dois organismos da Cooperação Portuguesa, originando o Camões – Instituto para a Cooperação e a Língua (Camões-ICL) que sendo a tutela do Ministério dos Negócios

Estrangeiros tem como incumbência a difusão e divulgação da Língua e da Cultura Portuguesa para outros Países.

Para uma análise mais elucidativa das alterações desde 2012 é importante analisar as Grandes Opções do Plano, nomeadamente as GOP 2012-2015 e as GOP 2016-2019.

4.4. Eixos Estratégicos para 2012-2015

Estes eixos estratégicos são definidos pela Lei n.º 64-A/2011 de 30 de dezembro, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015, sendo que estas “... inserem-se nas estratégias de consolidação orçamental e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas apresentadas no Programa do XIX Governo Constitucional e no relatório do Orçamento do Estado para 2012” (Lei n.º64-A/2011, Artigo 2.º) .

As GOP 2012-2015 definidas são (Lei n.º64-A/2011, 2011, n.º1 do Artigo 3º):

- a) O desafio da mudança: a transformação estrutural da economia portuguesa;
- b) Finanças públicas e crescimento: a estratégia orçamental;
- c) Cidadania, solidariedade, justiça e segurança;
- d) Políticas externa e de defesa nacional;
- e) O desafio do futuro: medidas sectoriais prioritárias.

Desta forma é importante percebermos quais os subitens constantes em cada um dos cinco eixos estratégicos, sendo (Lei n.º64-A/2011, 2011, Índice do Anexo da Presente Lei):

“1.ª Opção — O desafio da mudança: a transformação estrutural da economia portuguesa: Enquadramento, Crescimento económico anémico e baixa produtividade, finanças públicas numa trajetória insustentável, endividamento externo da economia portuguesa, Agenda de transformação estrutural da economia portuguesa e o Cenário macroeconómico (Hipóteses externas para 2012 e Cenário macroeconómico para 2012). *2.ª Opção — Finanças públicas e crescimento: a estratégia orçamental:* Finanças públicas em 2011, Estratégia de consolidação orçamental (Finanças e Administração Pública, Políticas Sociais e Funções económicas), Medidas fiscais para 2012 (Alargamento da base tributável, Reforço do combate à fraude e evasão fiscais, Simplificação, incremento do recurso às novas tecnologias de formação e garantias dos contribuintes, Consolidação das condições de competitividade da economia portuguesa, Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, Imposto sobre o

valor acrescentado, Impostos especiais de consumo, Imposto único de circulação, Impostos locais, Benefícios fiscais, Combate à fraude e evasão fiscais, Emissão e transmissão eletrónica de faturas e Direitos e garantias dos contribuintes), Implementação da lei de enquadramento orçamental (Apresentação, Regras orçamentais, Quadro plurianual de programação orçamental, Orçamento por programas, Procedimentos contabilísticos e prestação de contas, Conselho das Finanças Públicas e Questões operacionais e calendarização). 3.^a *Opção — Cidadania, solidariedade, justiça e segurança:* Administração interna, Justiça, Solidariedade e segurança social (Programa de Emergência Social (PES), Combate à pobreza e reforço da inclusão e coesão sociais, Economia social, Família e natalidade e Promover a sustentabilidade da segurança social), Administração local e reforma administrativa, Comunicação social, Igualdade de género, violência doméstica e integração de populações imigrantes e das comunidades ciganas, Plano para a Integração dos Imigrantes e das Comunidades Ciganas e Desporto e juventude. 4.^a *Opção — Política externa e de defesa nacional:* Reforçar a diplomacia económica, Evoluir nas relações bilaterais e multilaterais, Valorizar a lusofonia e as comunidades portuguesas, Política de defesa nacional. 5.^a *Opção — O desafio do futuro: medidas setoriais prioritárias:* Economia e emprego (Apoio à internacionalização e à captação de investimento, Revitalização da atividade económica, Programa Estratégico para o Empreendedorismo e Inovação, Valorização da oferta nacional e aprofundamento do mercado interno, incluindo concorrência, Emprego e mercado de trabalho, Desenvolvimento regional e fundos comunitários, Transporte, infra -estruturas e comunicações, Mercado de energia e política energética e Turismo), Mercado de arrendamento, Agricultura e florestas, Mar, Ambiente e ordenamento do território, Saúde (Objetivos estratégicos e Medidas), Educação e ciência, Ensino básico e secundário e administração escolar, Ensino superior, Ciência (Investigação científica, Investigação aplicada e transferência tecnológica para o tecido empresarial, Formação de recursos altamente qualificados e aumento de emprego científico, Avaliação independente das políticas de ciência e Criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia), Cultura (Património, Livro, leitura e uma política da língua, Libertar as artes da tutela do Estado, Crescimento das indústrias criativas em ambiente digital, Uma educação para a cultura e para a arte, Paisagem e cultura e Medidas).”

Devido à crise económica e financeira que se fez sentir em Portugal, foi emergente valorizar os necessários ajustamentos orçamentais, políticos e culturais, de parcerias e de liquidez. Por isso nas GOP 2012-2015 é valorizado a Diplomacia Económica e a difusão da Língua Portuguesa. É importante salientar, para o nosso estudo, que nas GOP 2012-2015, não está consignado qualquer referência à importância da valorização da atividade lobística, no seio da Cooperação para o Desenvolvimento.

4.5. Eixos Estratégicos para 2016-2019

Se por um lado as GOP 2012-2015 assentaram nas estratégias de consolidação orçamental e de desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas, as GOP 2016-2019, definidas pela Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019 (Lei n.º 7-B/2016), “enquadram-se nas estratégias de desenvolvimento económico e social e de consolidação das contas públicas consagradas no Programa do XXI Governo Constitucional.” (Lei n.º 7-B/2016, Artigo 2.º), nas quais foram integradas 35 compromissos e políticas (Lei n.º 7-B/2016, Artigo 3.º), tais como: “Aumentar o rendimento disponível das famílias para relançar a economia; Resolver o problema do financiamento das empresas; Prioridade à inovação e internacionalização das empresas; Promover o emprego, combater a precariedade; Melhorar a participação democrática e a defesa dos direitos fundamentais; Governar melhor, valorizar a atividade política e o exercício de cargos públicos; Garantir a Defesa Nacional; Segurança interna; Política criminal; Administração da Justiça; Simplificação administrativa e valorização das funções públicas; Regulação e supervisão dos mercados; Valorizar a autonomia das regiões autónomas; Descentralização, base da reforma do Estado; Defender o Serviço Nacional de Saúde, promover a saúde; Combater o insucesso escolar, garantir 12 anos de escolaridade; Investir na juventude; Promover a educação de adultos e a formação ao longo da vida; Modernizar, qualificar e diversificar o ensino superior; Reforçar o investimento em ciência e tecnologia, democratizando a inovação; Reagir ao desafio demográfico; Uma nova geração de políticas de habitação; Mar: uma aposta de futuro; Afirmar o interior; Promover a coesão territorial e a sustentabilidade ambiental; Valorizar a atividade agrícola e florestal e o espaço rural; Liderar a transição energética; Investir na Cultura; Garantir a sustentabilidade da segurança social; Melhor justiça fiscal; Combater a pobreza; Construir

uma sociedade mais igual; Um Portugal global; Promover a língua portuguesa e a cidadania lusófona; Uma nova política para a Europa.”.

Tendo em conta estes novos compromissos e políticas, deparamo-nos com cinco novos eixos estratégicos, tendo subjacente uma maior complexidade (Lei n.º 7-B/2016, Anexo à presente Lei):

- a) “Garantir o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos à luz da Constituição e dos princípios consagrados numa democracia europeia (assistência na infância, velhice e desemprego), repondo a credibilidade do Estado enquanto parte do contrato social;
- b) Reforçar a credibilidade e a qualificação do Estado nas suas funções exclusivas de soberania (funções soberanas, regulação, salvaguarda de interesses estratégicos nacionais), bem como nas funções de prestação de serviços com relevância para a sociedade (educação e saúde) e no seu insubstituível papel de redistribuição de riqueza e proteção contra os riscos. Este reforço decorre da rejeição de novas concessões ou privatizações assentes no preconceito de que a gestão pública é menos eficaz e menos competente;
- c) Promover uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos, garantindo que as instituições públicas cumprem funções essenciais para o crescimento económico, como o combate à pobreza e à exclusão e o reforço das qualificações e da capacidade científica e tecnológica;
- d) Respeitar e estimular a iniciativa privada, limitada pelas regras da concorrência, proteger os direitos dos trabalhadores, a saúde pública e o ambiente, e trabalhar no sentido de que as instituições públicas criem condições que promovam o investimento privado e a internacionalização das empresas portuguesas;
- e) Dignificar e requalificar a presença internacional portuguesa, quer no espaço institucional europeu, quer com terceiros países, defendendo ativamente a agenda e os interesses nacionais.”

As GOP 2016-2019 obtêm um papel mais significativo, permitindo identificar não apenas objetivos de curto prazo, ou na ótica do seu impacto financeiro, ou nos fatores de custo-competitividade da economia (como foi exemplo as GOP 2012-2015), mas sim objetivos de médio prazo, consolidados em mudanças estruturais. Também não foi valorizado nas GOP 2012-2015, a necessidade de um código de transparência na atuação dos detentores de cargos públicos.

Para além de alterações estruturais significativas nas instituições, nomeadamente no financiamento das mesmas e delineação das suas responsabilidades, em Portugal, na tela do plano das políticas públicas, estão consignados vários pontos nas GOP 2016-2019, os quais realçam objetivos claramente a médio prazo, não se limitando apenas às necessidades do momento, mas sim perspetivando um futuro a médio prazo, de salientar: “Aumentar o rendimento disponível das famílias para relançar a economia; resolver o problema do financiamento das empresas; prioridade à inovação e internacionalização das empresas; promoção do emprego e do combate à precaridade; melhorar a participação democrática e a defesa dos direitos fundamentais; GOVERNAR MELHOR, VALORIZAR A ATIVIDADE POLÍTICA E O EXERCÍCIO DE CARGOS PÚBLICOS; governar melhor, governar diferente; defesa e segurança interna; política criminal; administração da justiça; investir na juventude; reagir ao desafio democrático; construir uma sociedade mais igual; promoção da Língua Portuguesa e cidadania Lusófona ... é muito mais abrangente. Para além de todos os pontos que ela contempla, importa salientar a inequívoca e verdadeira consciência (na elaboração da GOP 2016-2019) de que um País Democrático será mais válido, quanto maior for o nível de transparência, entre os seus órgãos que o constituem.

Por isso, de entre os conjuntos de compromissos e de políticas que integram a GOP 2016-2019, vamos analisar o ponto de “Governar melhor, valorizar a atividade política e o exercício de cargos públicos”, (Lei n.º 7-B/2016), uma vez que para o nosso estudo importa perceber de que forma a atividade lobística é consignada e valorizada nas Políticas de Cooperação, nomeadamente na Governação em Portugal.

Está consignado na Lei (Lei n.º 7-B/2016, 2016), que “É essencial empreender uma ação reparadora imediata e empenhada no sentido de modificar a conceção e o modo como se governa, de modo a ir cada vez mais ao encontro do que é esperado e exigido pelos cidadãos e pelas empresas. A crescente exigência destes agentes sociais e económicos impõe que a governação seja cada vez mais dialogante e participativa e, consequentemente, mais transparente, ágil e eficaz no cumprimento dos seus objetivos. Estas metas só poderão ser satisfeitas quando a governação for mais flexível e orientada para a obtenção dos resultados que dela se exigem. Assim, o caminho para atingir estas metas torna-se claro: é essencial melhorar a qualidade da produção legislativa e aplicar uma metodologia mais eficiente, com vista ao planeamento e execução de políticas públicas com impactos significativos e diversificados. Tal deve incorporar, necessariamente, um maior

envolvimento e participação dos cidadãos que à República Portuguesa incumbe servir. Por forma a concretizar os objetivos acima descritos, é absolutamente crucial empreender um conjunto de esforços que assegurem uma atividade legislativa regida por critérios de elevada racionalidade e que gerem um impacto positivo e significativo na vida dos cidadãos, simplificando ao mesmo tempo o seu acesso (e consequente envolvimento) no fluxo legislativo”.

Denote-se a evolução na consignação do objetivo de transparência e na clara necessidade da inclusão de meatos de credibilidade no seio da elaboração das políticas públicas: (Lei n.º 7-B/2016) “Por outro lado, a aparência da suscetibilidade dos detentores de cargos públicos a interesses alheios às funções que desempenham tem contribuído para minar a confiança dos cidadãos nas instituições. O Governo promoverá o incremento da transparência no exercício de cargos públicos, a adoção de medidas que contribuam para o incremento dos níveis de independência e de imparcialidade, bem como de iniciativas que permitam valorizar a atividade política e o exercício de cargos públicos, nomeadamente:

- A adoção de um Código da Transparência Pública, a que estarão sujeitos, nomeadamente, os titulares dos cargos políticos, os gestores públicos, os titulares de órgãos, funcionários e trabalhadores da Administração Pública, que regule, entre outros aspetos, a aceitação de presentes e de «hospitalidade» disponibilizada gratuitamente por entidades privadas (convites para a participação em congressos ou conferências);
- A regulação da atividade das organizações privadas que pretendem participar na definição e execução de políticas públicas, conhecida como lobbying;
- A criação de um registo público de interesses nas autarquias locais, aproximando o seu regime do que já hoje está consagrado para os deputados e membros do Governo.”

A ideia das GOP 2016-2019, neste âmbito de atuação, exige a si mesma a inclusão da participação das empresas e dos cidadãos, de forma que a governação seja mais inclusiva, flexível e dialogante, contribuindo desta forma para a transparência democrática. Muitos detentores de cargos públicos, no exercício das suas funções, são constantemente postos em causa devido às suas decisões. Por isso, está estipulado a “...adoção de medidas que contribuam para o incremento dos níveis de independência e de imparcialidade ...” (Lei n.º 7-B/2016).

A criação de um Código da Transparência Pública é de ressaltar. Para além de incutir maior confiança no sistema político, responsabiliza os seus atores. Outro fator notório é a

referência na “regulação da atividade das organizações privadas que pretendem participar na definição e execução de políticas públicas, conhecida como lobbying”, bem como “a criação de um registo público de interesses nas autarquias locais, aproximando o seu regime do que já hoje está consagrado para os deputados e membros do Governo.” (Lei n.º 7-B/2016). De facto um grande passo, o reconhecimento desta atividade, mas falta a aceitação dos membros que interagem. Muitos atores colocam-se à margem da sua identificação como lobistas, pois apesar da atividade ser exercida há muitos anos, ainda continua com laços depreciativos da mesma atividade. *“Muitas ONGD preferem chamar e considerar isto ‘Relações Institucionais’. Não se querem “associar” ao termo lóbi, muito embora se alterassem para o termo ‘Relações Institucionais’, associavam-se de certeza. O problema é que o termo não é bem conotado, e muitas associadas preferem colocar-se à margem do mesmo.”* entrevista Dr. Pedro Krupenski.

A transparência é por sinal um fator preponderante. Se para muitos autores a transparência é sinónimo de legitimidade, para outros autores é um conceito que tem de ser muito bem esmiuçado uma vez que “Em que medida é que as ações do governo e de todo o Estado devem poder ser escrutinadas pelo público? Essa informação deve ser disponibilizada mesmo que ponha em causa a segurança das pessoas? E para que serve a informação dada ao público? Que consequências tem essa informação para a relação entre representantes e eleitores? ... dificuldades não apenas em definir os limites da transparência como em transformar o objetivo da transparência num bem público, ou numa mais-valia para a vida política. ... A transparência não deve ser um fim em si mesma, mas deve antes contribuir para a alteração de comportamentos e para a melhoria nas relações entre cidadãos e representantes, entre parceiros internacionais, ou entre ONG.” (ACEP & outros, 2011, p. 29) por Marina Costa Lobo. Desta forma, “hoje em dia, a legitimidade depende em parte dos resultados das ações institucionais, e em parte da racionalidade com que as ações são desempenhadas. E para que essas ações sejam aceites, têm de ser conhecidas e compreendidas pelos cidadãos. É neste âmbito que têm vindo a ser feitos grandes esforços na área da cooperação, para melhorar a legitimidade das ações de todos aqueles que trabalham nesta área, sejam governos, seja ONG. Neste domínio, a transparência tem sido entendida de forma lata, nomeadamente na definição de objetivos, motivações e fins, na criação das relações entre parceiros, e na partilha de informação sobre meios e resultados. Essa transparência não só servirá para reforçar a legitimidade dos

parceiros envolvidos, como também poderá contribuir para maior igualdade entre doadores, e recetores na cooperação para o desenvolvimento.” (ACEP & outros, 2011, p. 30) por Marina Costa Lobo.

Como refere o Dr. Pedro Krupenski (entrevista) *“Digamos que pelo vetor da transparência, seria muito vantajoso, mesmo para contribuir para a mudança da conotação do lóbi em Portugal. Nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, cada Direção da Plataforma tem um mandato específico com liberdade de Decisão. Se um tema é relativamente novo, não tem consenso, é necessário encontros presenciais para discutir. Quanto aos temas recorrentes, escutam-se as partes de forma mais célere. Já os temas na Cooperação que sejam mais específicos e que ainda não se tenham sido tratados, é necessário outro tipo de procedimentos e o processo não é tão célere. No geral, existe lóbi na Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, e seria muito benéfico a regulamentação de todas as ações no sentido de identificar e regular todos os passos do processo. Na Cooperação para o Desenvolvimento, e para muitos temas de direitos humanos, do ponto de vista tático poderá não ser assim tão linear e tão ‘vantajoso’ assim, os processos de lóbi serem públicos e abertos.” ... “Os indicadores que considero mais relevantes é a própria TRANSPARÊNCIA de ambas as partes e a sua REGULAMENTAÇÃO e REGULAÇÃO. Como referi anteriormente, nem todos as ações de lóbi, taticamente, devem ser durante o seu percurso demasiado transparentes, podendo ter EFEITOS FUTUROS não desejáveis. Depois de concluído o processo, venha a transparência.”.*

No sentido do financiamento, a transparência, é um fator preponderante para a evolução saudável da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, não só na apresentação das contas, mas também no que diz respeito à responsabilização (accountability), de todos os intervenientes no processo “O panorama do financiamento do desenvolvimento tem passado por mudanças assinaláveis no presente século. Se em 2000 os países em desenvolvimento tinham poucas opções disponíveis para financiar o seu desenvolvimento e os fundos provenientes dos chamados doadores “tradicionais” constituíam a vasta maioria dos fundos externos, em 2015 o crescimento de outras formas de apoio ao desenvolvimento mudou, em boa parte, o contexto nesta matéria. Os financiamentos provenientes dos doadores não-membros do CAD – como a China ou a Índia – os fundos climáticos, os investimentos de impacto social, o crescimento de vários

fluxos privados, as organizações filantrópicas, os fundos verticais globais, e outros atores e instrumentos vieram diversificar as fontes de financiamento e complexificar o sistema.” (Ferreira et al., 2015, p. 24).

Efetivamente a transparência deverá ser considerada do início até ao fim, e não simplesmente, em partes de um processo. Imaginemos, no seu extremo, que devo interpor para que uma determinada política pública seja implementada e esta depende da decisão efetiva e positiva, dos três membros de um determinado Departamento. Reúno-me como os mesmos (todas as partes do processo têm conhecimento da reunião). Aquando da decisão final é aprovado pela unanimidade exigida e todos os intervenientes do processo sabem que eu fui à reunião, fui recebida, e que foi aprovada ... mas e os meios que levaram à decisão? Não são importantes? O que falei com os três membros? Poderá por esta falta de transparência do que foi falado na reunião, que origine desconfiança? No meu entender será tão ou mais importante saber por que caminho uma determinada Política Pública seguiu, do que propriamente a sua decisão final.... Devido à própria globalização e “as crescentes necessidades dos países em desenvolvimento,...” (Ferreira et al., 2015, p. 24), a Cooperação para o Desenvolvimento revê-se numa complexidade crescente de atores e de níveis, interligados apenas com um propósito: a Ajuda ao Desenvolvimento. “Segundo Peters e Pierre (1998), citado em (Sangreman et al., 2009, p. 189) a Governança multinível corresponde “(...) às trocas negociadas e não hierárquicas entre instituições a nível transnacional, nacional, regional e local (...)” – o característico modelo “top-down” foi colocado de parte”, levando a que os diferentes Estados perdessem poder no que toca à tomada de decisões políticas, decisões públicas. O *Whitte Paper on European Governance* (2001), e os documentos da sua aplicação no espaço europeu, vão neste último sentido. Aí se identifica a reforma da governação europeia como um dos objetivos estratégicos, propondo um alargamento do processo de *policy-making* de forma a ter mais pessoas e organizações envolvidas que define como sendo “*instituições, governos centrais, regiões, cidades e a sociedade civil*”. Os princípios propostos como suporte para uma boa governação (*transparência, participação, responsabilização, eficácia e coerência*) aplicam-se a todos os níveis de governação – global, europeu, nacional, regional e local. A sociedade civil é vista como tendo um potencial real para debater o papel da Europa e fazer com que os cidadãos se envolvam nos objetivos de construção europeia, assumindo maior responsabilidade e adotando muito claramente para as suas organizações os princípios e as

práticas decorrentes da boa governação, incluindo *transparência e responsabilização*, suportada por códigos de conduta.”.

Mas esta ajuda, seja no setor económico, social, cultural, financeiro ... tem de ser tanto quanto mais transparente, não só, mas também, para a legitimidade das ações e dos seus intervenientes. O que se exige perguntar nesta panóplia da Cooperação para o Desenvolvimento é: “as políticas do meu país estão a contribuir de forma coerente para o desenvolvimento sustentável, no plano nacional e internacional? O governo do meu país assegura que as oportunidades derivadas dos investimentos públicos, com alto retorno em termos de desenvolvimento, estão a ser aproveitadas no plano interno e externo? Estamos a criar conhecimento e inovação suficientes e adequados para mudar as trajetórias ambientais e sociais, interna e externamente? As regras e políticas internacionais em vários setores – comércio, migrações, clima – são favoráveis ao desenvolvimento, do nosso país e do mundo? O que estamos a fazer para reduzir as desigualdades, entre países e dentro dos países?” (Ferreira et al., 2015, p. 23), e no limite: as ações concertadas, foram ações de lóbi, devidamente transparentes e legitimadas?

Embora “as expetativas de um maior envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas requerem que os sistemas administrativos invistam cada vez mais na disponibilização completa e atempada de informação, bem como em mecanismos de diálogo, interação e resposta aos cidadãos. Com exceção da informação quantitativa sobre a ajuda portuguesa (que registou uma evolução muito positiva em termos de rigor, transparência, atualização e divulgação) e dos documentos estratégicos existentes, a restante informação sobre cooperação para o desenvolvimento está muitas vezes dispersa, desatualizada ou é inexistente. Basta referir que no portal do Governo, na estrutura orgânica do MNE, ainda figuram o Instituto Camões e o IPAD, com os respetivos contactos telefónicos.” (Ferreira et al., 2015, p. 78).

Segundo (Sangreman et al., 2009, pp. 63-64) “No longo prazo, são de destacar desde já duas características que atravessaram todos os modelos institucionais da política de Cooperação portuguesa, desde o seu início, em 1974, até aos nossos dias. A primeira prende-se com o facto de a política de Cooperação ter, desde o início, concentrado os seus esforços na ajuda aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa aos quais se juntou Timor Leste, o que naturalmente se explica pelo enorme peso da História e das afinidades linguísticas e culturais que Portugal mantém com esses países, realidade que foi, aliás,

muito reforçada com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996” ... ”o segundo traço comum a todos os modelos institucionais da política de Cooperação portuguesa prende-se com o já referido sistema de Cooperação descentralizada, ...”.

Decerto que existem muitas vertentes a melhorar, é por isso um propósito a criação de um Modelo de Avaliação de Influências, para num futuro ser aplicado, em contexto da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, no sentido de desmitificar o conceito da atuação do Lóbi, conectando-lhe uma maior transparência, aceitação e credibilidade, aos próprios processos, mas principalmente aos próprios intervenientes.

5. CRITÉRIO METODOLÓGICO: MODELO DE AVALIAÇÃO DE INFLUÊNCIAS

Para compreendermos o Modelo de Avaliação de Influências, é necessário compreendermos a base simplificada, ou seja, percebermos como o Modelo de Avaliação de Influências é construído, a partir das variáveis/critérios constantes na metodologia anteriormente enunciada.

Na Figura 1, podemos visualizar o Modelo de Avaliação de Influências. Passarei a identificar as fases do modelo de avaliação de influências, espelhando o entendimento dos vetores, a sua relevância e a tipificação das diferentes fases do Modelo, construindo assim o Modelo PLENO de Avaliação de Influências.

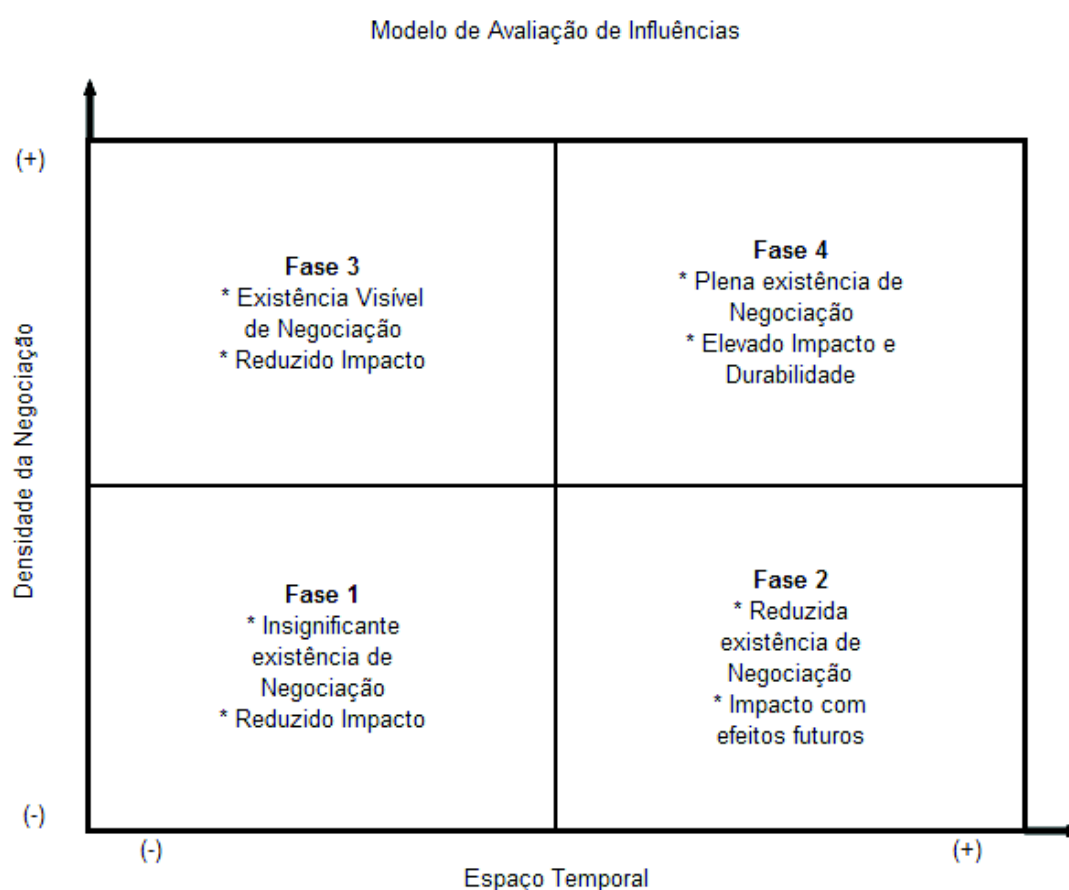


Figura 2. Modelo de Avaliação de Influências

Para a tipificação do Modelo de Avaliação de Influências, constará a compreensão das fases e dos vetores, nele constante. O modelo proposto, tem quatro fases (Fase: 1,2,3,e4) e dois vetores, sendo a Densidade de Negociação e o Espaço Temporal. Posteriormente, iremos identificar, uma quinta fase do Modelo de Avaliação de Influências. Esta quinta fase, englobará as variáveis/critérios da fase quatro mais cinco critérios, originado assim, o Modelo Pleno de Avaliação de Influências.

Importa percebermos estes dois vetores. Se percebermos as sete variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências, iremos concluir que o primeiro vetor contribui para uma maior ou menor influência, devido a um grau mais elevado ou mais baixo de negociação. Seria impensável querer que a pessoa *a* ou a pessoa *b* saibam de um determinado assunto, se por nenhum meio, tiveram conhecimento sobre tal. Desta forma, a Densidade de Negociação, ou seja, a capacidade de sensibilizar, em maior ou menor grau, influenciará (positivamente, ou não) o grau de influência, relativamente aos objetivos propostos. Segundo o autor (Martins Lampreia, 2005, p. 57) “... O sucesso de uma ação do lóbi é conseguir demonstrar aos seus interlocutores que o objetivo do seu cliente é ...”. Desta forma, esta demonstração é a negociação. Quanto mais demonstrarmos na negociação mais hipóteses temos de sermos entendidos e por conseguinte, efetivar positivamente a ação do Lóbi. “Porém tudo depende da firmeza negocial do nosso lado e da nossa capacidade de mostrar que essas referências... não vai ser fácil a negociação. Vai ser um processo dialético complicado.” (ACEP & outros, 2011, p. 117). Por conseguinte a própria negociação não é linear, é um processo em constante diálogo entre as partes, que se revêm no processo, e que sendo constituídas por pessoas, incorpora uma diversidade de cultura de ideias e de opções, tornando o processo de negociação muito complexo, “Será absolutamente crucial esta negociação ...” (ACEP & outros, 2011, p. 118). Encontrar um entendimento para todas as partes envolvidas, é complicado. A Densidade de Negociação é por isso um dos vetores do Modelo de Avaliação de Influências.

Por sua vez, o Espaço Temporal será o segundo vetor fulcral para a identificação dessa mesma influência, no sentido de que a influência será tanto mais elevada quanto mais permanecer e se efetivar, em políticas futuras. Se não vejamos, se uma determinada política pública, seja concretizada e durar X tempo, terá o mesmo impacto se essa mesma política fosse concretizada e durasse $X+1$? Depressa concluiremos que a política $X+1$ seria

aquela que por variadas razões se manteve mais tempo, logo a sua eficácia de negociação terá sido maior, com elevado grau de sustentabilidade, logo a política influenciada, perpetuará por mais tempo. Segundo o autor (Martins Lampreia, 2005, p. 106) “... qualquer profissional sabe, por experiência que quanto mais visibilidade tiver um projeto, maior será o número de atores automaticamente envolvidos...”. Por um lado, acarreta atores indesejados que poderão barrar a fluidez do processo, por outro lado, esta visibilidade é entendida como uma ponte para o sucesso da implementação duradoura de uma dada Política Pública, no sentido de que cria consenso na opinião pública, sendo mais fácil de efetivar uma política pública. Em última análise, podemos entender que certas ações do Lóbi, podem não pretender essa visibilidade, mas o que importa é que, com ou sem visibilidade, a ação do lóbi (para uma determinada implementação de política pública) permaneça durante o período máximo de tempo, que lhe é pretendida “O terminar de um projeto, com horizonte temporal limitado, não é visto por nós como termo de um percurso.” (ACEP & outros, 2011, p. 8). É neste sentido que explicamos este vetor, sendo este entendido como o grau temporal (que incorpora, também, um certo grau de visibilidade), sendo-lhe conferida pelo grau de negociação. Por outro lado, em certas situações, existem certos projetos ou programas que demoram tempo a ser constatado a sua visibilidade “... gestão para os resultados embora nem sempre estes sejam fáceis de avaliar, sobretudo quando se trata de projetos/programas cujos efeitos levam tempo a ser visíveis/mensuráveis.” (ACEP & outros, 2011, p. 16). O Espaço Temporal, será aquele previamente estipulado nos objetivos definidos, e será esse período de tempo considerado na Avaliação pelo Modelo de Influências.

É neste sentido, que iremos construir o Modelo de Avaliação de Influências, considerando desde já a seguinte premissa: quanto maior for a Densidade de Negociação e maior o Espaço Temporal, mais nos aproximaremos do Modelo Pleno de Avaliação de Influências.

De seguida, analisaremos as 4 fases do Modelo.

Na Fase 1, podemos identificar que a fase de influência, é de tão forma diminuta que quase não se vê, ou não é notória. Nesta fase, a densidade de negociação é insignificante (muito diminuta) e o Espaço temporal, de reduzido impacto.

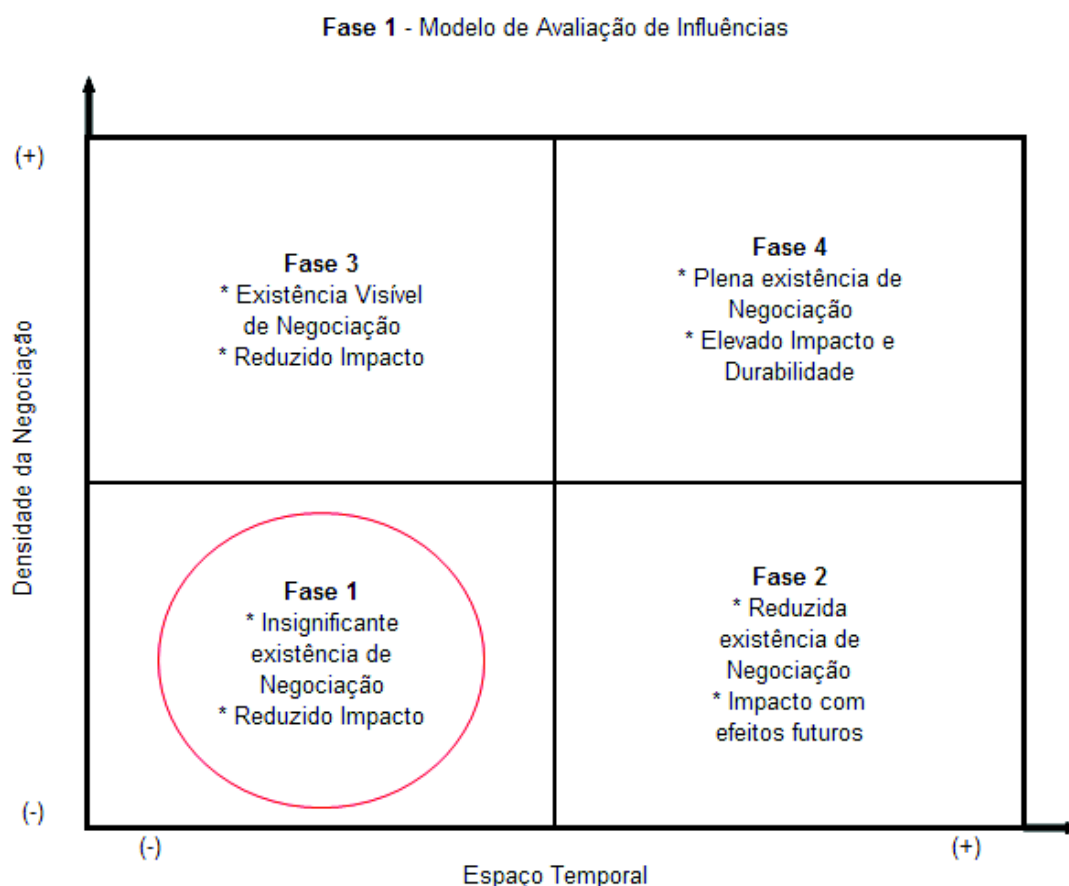


Figura 3. Modelo de Avaliação de Influências – FASE 1

Não podemos afirmar que, nesta fase do modelo, os objetivos, não foram bem delineados, ou então afirmar a não existência de imparcialidade e/ou independência, bem como ausência de suporte de legislação. Podemos antes concluir que, por não ter sido eficaz a negociação (na sua construção, ou na sua implementação) a negociação foi insignificante originando, um reduzido impacto. Nesta fase, poderemos indicar possíveis fatores essenciais para que uma empresa, instituição, ONGD ... esteja nesta fase, tais como: a incapacidade de transmissão dos objetivos propostos, a falta de adequação dos objetivos propostos à realidade, a insensibilidade de recuar para reformular a estratégia inicialmente adotada. Uma vez que nesta fase os objetivos não foram devidamente delineados ou indevidamente implementados, o seu espaço temporal é inexistente ou irrelevante.

Na fase 2, podemos identificar duas perspectivas. A primeira refere-se à reduzida existência de negociação devido à não consciencialização dessa influência e uma segunda perspectiva direcionada com a não necessidade de elevada negociação, decorrente de uma alteração legislativa ou executiva imprescindível, e da qual uma vez necessária, não carece de uma elevada negociação.

Esta fase propõe que, mesmo com uma reduzida existência de Negociação os impactos sejam futuros, ou seja, podemos observar o impacto de uma influência (mesmo com reduzida negociação) seja abrangido sobre um leque elevado de população, durante um longo período de tempo.

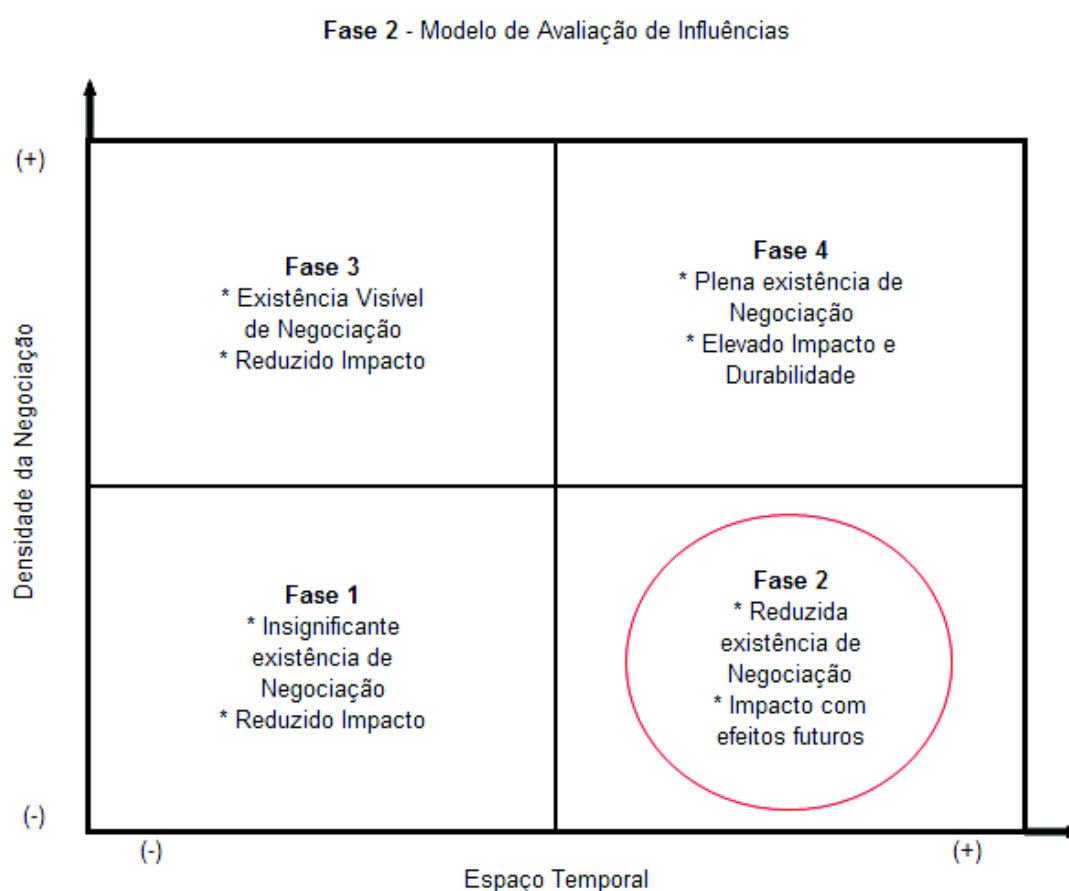


Figura 4. Modelo de Avaliação de Influências – FASE 2

Não podemos esquecer que nesta fase do Modelo, caracterizam-se as empresas, instituições, regiões, países (designados a seguir como ‘entidades’), ONGD, que casualmente exercem influência, mesmo sem terem consciencialização que o estão a fazer, e que essa mesma intervenção origina efeitos/impactos futuros. Na Cooperação para o

Desenvolvimento, em Portugal, é o espelho desta situação, uma vez que atuando diversos atores, na esfera da Cooperação para o Desenvolvimento, nem todos estão conscientes que estão a exercer de certa forma “influências”, não se dotando por isso de legislação, mas no entanto, as suas ações originam impacto com efeitos futuros. *“No meu entender existem 3 grupos dentro das Associadas: o primeiro grupo não faz lóbi, nem sequer tem vocação ou necessidade...”* entrevista ao Doutor Pedro Krupenski.

É neste sentido, que é notório a ausência de Legislação, uma vez que não se dotam de documentos legais para consolidar os seus objetivos. Numa situação pontual, debatem sobre uma determinada política pública (estejam numa reunião, Assembleia...), surgindo um determinado assunto, o qual é discutido. Posteriormente, não tendo consciencialização de que o estão a fazer, influenciam inconscientemente essa decisão. Essa decisão que, por sua vez, dá frutos, consolida e efetiva, na vertente de políticas públicas.

Nesta fase, os objetivos não estão bem definidos, mas na sequência de uma ‘conversação’ passa a existir uma vontade de mudança, originando novos debates. Esta fase é de todas, aquela que mais suscita uma multiface de possíveis questões para esta posição. Será que a ‘entidade’ futuramente se vangloriará com o resultado obtido? Pois, se eu posso influenciar sem recorrer a um especialista e tive resultados, por que não continuar assim? A vertente de efetivar uma determinada política pública sem recorrer a profissionais devidamente especializados em Lobby, será um dos desafios mais grandiosos de conseguir dar a entender. Pois aqui faltam valores como a transparência (todos saberem o que se vai fazer, com quem se vai falar). Não será menos importante pensar numa situação futura. Consciencializar ‘as pessoas’ de que, (apesar de não ter havido um correto esforço de atuação e do resultado ter sido com impacto e efeitos futuros), para uma próxima, se eles se dotarem de pessoal especializado o seu impacto ainda seria muito mais visível, mais aberto, mais transparente e principalmente mais profissional, com transparência, ética e sustentabilidade.

Poderemos concluir que nesta fase é por ventura onde ‘todos querem estar’. Não se esforçam muito para negociar, o resultado teve impacto e com efeitos futuros, ficando à sombra da sua atuação.

Na fase 3, podemos identificar a existência de uma visível negociação, com os objetivos bem definidos, bem delineados, sabendo onde estamos e para onde queremos ir. No entanto, no espaço temporal, tem um reduzido impacto.

Os motivos principais para a sustentação desta fase, são repartidos por dois grandes parâmetros. O primeiro parâmetro tem incidência sobre a estruturação dos objetivos. Em primeiro lugar os objetivos não foram estruturados de forma clara ou concisa (incompreensível); em segundo lugar a falta de adequabilidade do objetivo a que se propõe para a necessidade ‘no terreno; em terceiro lugar o foco errado ou mal direccionado para os intervenientes do plano legislativo, ou executivo; em quarto lugar a falta de sustentabilidade decorrente da negociação e em quinto lugar, o desconhecimento do tema que se propõem a influenciar (no seu todo ou em parte).

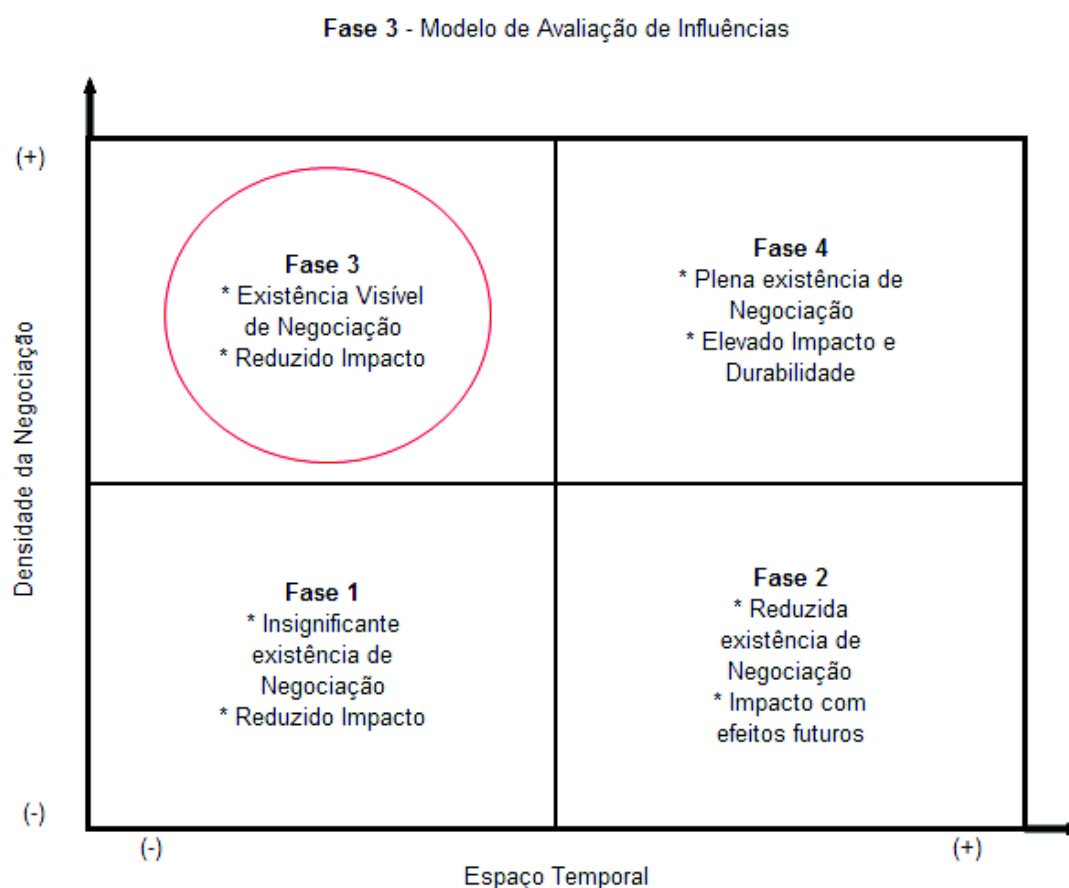


Figura 5. Modelo de Avaliação de Influências – FASE 3

É devido a este fase, que muitas ‘entidades’ ficam frustradas, com o tempo despendido, gastos monetários, recursos alocados indevidamente. Se na Cooperação para o

Desenvolvimento, os atores envolvidos se dotassem de conhecimento especializado, tendo a possibilidade de uma forte negociação (como existe na fase 3) então o seu todo não seria desperdiçado.

No entanto, há o reverso da moeda. Num segundo parâmetro os objetivos podem ter sido bem delineados, concisos e claros, adequados, com transparência, ética, com suporte de legislação ... no entanto existem forças opostas, de outros intervenientes, que pretendem que uma dada política não seja alterada e/ou implementada, pois não se identificam, tentando influenciar de forma inversa. Desta forma, influenciam no sentido contrário da primeira influência, originado uma colisão de polos. O polo que tiver maior capacidade de negociação, sairá ‘vencedor’.

Uma perfeita delineação da tarefa a cumprir, deverá abarcar não só a exposição do nosso objetivo, mas também a capacidade de resposta a forças opostas.

A **fase 4**, é a que mais se aproxima do Modelo Pleno de Avaliação de Influências. Nesta fase, é o culminar de qualquer expectativa de influência, onde existe uma plena negociação e um elevado impacto e durabilidade. No entanto, poderá não ser aceite por toda a população, uma vez que não contempla a transparência (quem falou com quem, sobre o que falaram, a onde falaram...), a imparcialidade (mesmo tomando parte de um lado, o objetivo final deverá ser benéfico para um conjunto alargado da população) e a independência (face ao objetivo proposto). *“No meu entender existem 3 grupos dentro das associadas: ... O segundo grupo, faz mas não lhe dão esse nome, por exemplo nos projetos para a educação e desenvolvimento, no sentido de sensibilizar a sociedade.”* entrevista ao Dr. Pedro Krupenski.

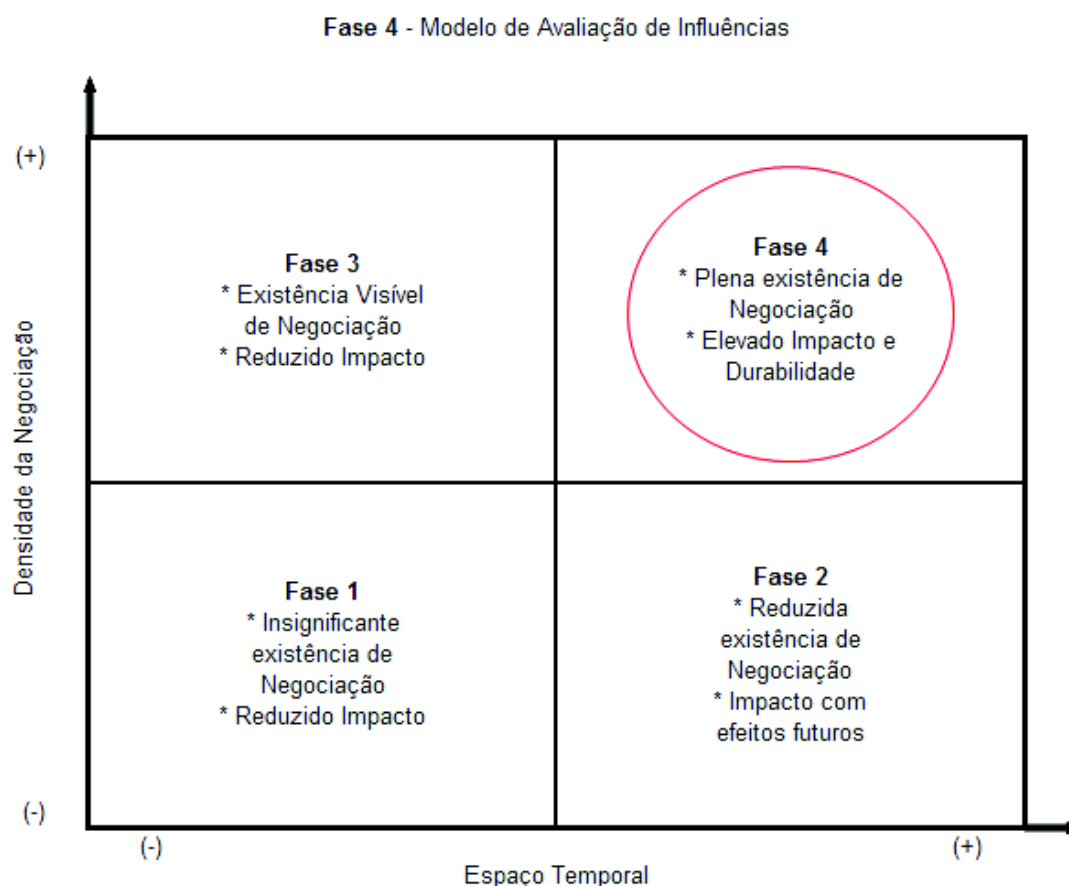


Figura 6. Modelo de Avaliação de Influências – FASE 4

Mesmo considerando que, à partida, será mais eficiente e eficaz a execução de uma certa medida vinda do topo, pois será imposta, num Estado Democrático, é completamente adequado a participação da sociedade civil no processo de construção social. Não é de todo errado, identificarmos que quanto mais uma Política Pública parecer obscura, menor será o grau de aceitação.

É por este motivo que a fase 4, apesar de ser a fase mais avançada do Modelo é aquela que originará mais desavenças, menos aceitação, mais conflitos de interesse, mais questionabilidade e no final é aquela que, desde a sua execução até à sua implementação decorrerá um maior período de tempo.

Desta forma, e após a exposição destas 4 fases do Modelo, com a explanação inicialmente dos vetores e das fases, chegamos à conclusão de que todas as fases têm falhas mais ou menos extensas, e que necessitamos de um outro tipo de Modelo, onde abarque todas as variáveis/critérios e onde os valores Democráticos estejam presentes.

Desta forma, chegamos ao nosso modelo final: O MODELO PLENO DE AVALIAÇÃO DE INFLUÊNCIAS – Fase 5.

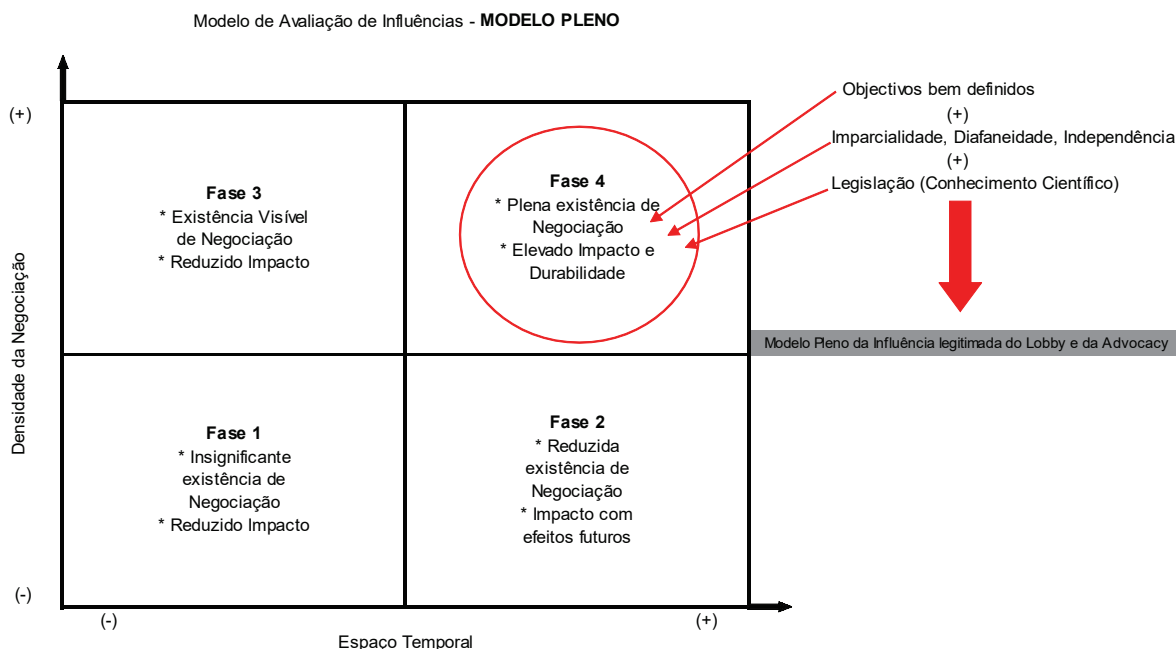


Figura 7. Modelo de Avaliação de Influências – MODELO PLENO – FASE 5

Esta última fase é o auge de qualquer ‘entidade’. Se adicionarmos à fase 4, a perfeita consciencialização dos *objetivos* a apresentar, ressaltando possíveis opositores, com uma forte *sustentabilidade*, incorporando o sentido de *diafaneidade*, *imparcialidade* e *independência*, com uma forte *negociação*, *duração* e *impacto*, levará a uma maior *eficácia* dos objetivos a cumprir. E se a esta panóplia de variáveis/critérios adicionarmos a legislação (conhecimento científico) então, teremos o Modelo de Avaliação de Influências no seu PLENO.

O Modelo de Avaliação de Influências, na Fase 5 - PLENO, é definido como o embarque dos pressupostos essenciais éticos e profissionalizados, com uma sustentada e forte negociação, tendo por base os objetivos bem definidos, absorvendo a legislação, para uma maior eficácia, sustentabilidade e impacto, com efeitos futuros “No meu entender existem 3 grupos dentro das associadas: ... O terceiro grupo, que é um grupo pequeno, reconhece a influência pública/política no seu próprio ADN atuam como tal. Como são poucas, passam despercebidos.”, entrevista ao Dr. Pedro Krupenski.

É desta forma, que necessitamos de trabalhar, em primeiro lugar para legitimação da atividade lobística na vertente da sua regulamentação e em segundo lugar validar o pressuposto da necessidade em Democracia, de uma estrutura em Portugal, lobística, de apoio à consolidação Democrática (Brummer, 2008), onde todos tenhamos direito ‘de ver’ os nossos interesses defendidos. O acesso ao poder dos atores da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, seria maior, porque os grandes grupos não terão tanta dificuldade no contato direto com os governantes. Existiria assim, uma maior transparência e uma maior igualdade de oportunidades na sociedade civil, e no campo da competitividade, Portugal teria maior competitividade junto das Instâncias Europeias “De facto, verifica-se uma tendência crescente, por parte de ONGD portuguesas e europeias, de competir com as ONGD locais para a obtenção de fundos, ou reduzindo-as a um papel instrumental para obtenção de recursos financeiros “em parceria”, mas secundarizando a sua participação nos programas e projetos.” (ACEP & outros, 2011, p. 105).

6. CONCLUSÃO

Apesar da embrionária formação do Modelo Pleno de Avaliação de Influências, é notório que o mesmo, se poderá adequar a realidades e contextos distintos.

A partir das suas quatro fases, podemos esmiuçar e identificar a verdadeira essência e o grau de influência que uma dada ‘entidade tem’ e de que forma ela poderá melhorar para efetivar a sua ação, só assim poderemos consciencializar a sociedade e os agentes, que a atividade de lobby, “é exercida em Portugal.

As variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências, tiveram como propósito a ideia dos vetores e indicadores de progresso da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (IPAD, 2006), Proposta dos Planos de Atividades da Plataforma das ONGD, sendo que as entrevistas exploratórias serviram para constatar um fio condutor dos indicadores relatados nas entrevistas exploratórias, com as variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências proposto. Desta forma, passo a transcrever na sua íntegra, os critérios/indicadores que foram enunciados, nas várias entrevistas, e que de certa forma, contribuem para a ligação com as mesmas variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências: “... *primeiro por fazer todo um IMPUT e um INTELLIGENT do mercado, não é? Do TARGET, a seguir à uma análise desses dados recolhidos, uma ANÁLISE ESTRATÉGICA e é a partir daí que se desenvolve então toda a estratégia do lóbi, neste caso não é? Para a defesa dos interesses, com ... organizando uma coligação ou não, isso não interessa, e é portanto essa parte é importante. A seguir tinha-se de fazer um PLANEAMENTO adequado, e é pelo planeamento sobretudo que se poderá ver se essa instituição, ou esse conjunto de empresas está a fazer lóbi e depois terá de IMPLEMENTAR e ANALISAR OS RESULTADOS. Mas isso basicamente é um planeamento de gestão clássico, não é? ...*” (entrevista ao Dr. Martins Lampreia).

Já na entrevista ao Dr. Luís Mah, foram referenciados outros critérios/indicadores, com alguma constatação no sentido de que os mesmos não foram referenciados na questão direta sobre os indicadores, mas sim foram referenciados ao longo da entrevista: “*É uma atividade efetivamente que existe em Portugal, mas que ninguém a reconhece. Deveria de existir mais TRANSPARÊNCIA, mas existem muitos interesses subjacentes a diversas*

AÇÕES que não é ‘apropriado’ a sua ligação ao lóbi.”, “... e todos trabalham e logo têm os seus processos e FINALIDADES/OBJETIVOS a alcançar mas nunca se revêm como lobistas ...”, “Seria inevitavelmente a TRANSPARÊNCIA, pois se ALGUÉM VAL-SE ENCONTAR, por exemplos, com os Deputados, deveria de ser visível esse ENCONTRO.”, “Primeiro para identificar esses indicadores, teríamos de IDENTIFICAR BEM OS ATORES E A DIMENSÃO LEGAL.”, “São muito técnicas pois FAZEM OS PROJETOS e os mesmos são IMPLEMENTADOS.”, “Esses indicadores existindo, deveria antes de haver um documento com a REGULAMENTAÇÃO do Lóbi...” Já no que respeita à possível identificação, durante a entrevista, da variável do Modelo ‘Duração e Impacto’, não foi encontrado qualquer referência ao mesmo, conforme consta na figura 7.

Referente à entrevista realizada ao Dr. Pedro Kruprenski, os critérios/indicadores foram enunciados no decorrer da entrevista, sendo: “Em tempos no âmbito do Fórum para a Cooperação Portuguesa, foi criado um grupo de trabalho para DEFINIR uma ESTRATÉGIA sectorial para lóbi e Advocacy.”, “O principal indicador seria a TRANSPARÊNCIA, para identificar o estatuto lobístico, ou seja, quem é ele, IDENTIFICAR OS CANAIS e INTERLOCUTORES, as PRÓPRIAS EXPECTATIVAS mas também o reverso da medalha, ou seja, também dos DECISORES POLÍTICOS...”, “considero que se o jogo for totalmente transparente, aberto poderá colocar em causa a EFICÁCIA DAS AÇÕES. Porque quando FALAMOS com os DECISORES finais, falamos com os QUADROS TÉCNICOS também ... será viável ou não? Haverá mais constrangimentos ou não? Às vezes a total transparência não traz benefícios ao próprio processo, não tornando por isso os processos ilegítimos apenas porque CERTAS AÇÕES às vezes necessárias só terão efeitos se não forem conhecidas.”, “falamos com os nossos INTERLOCUTORES...”, “Os indicadores que considero mais relevantes é a própria TRANSPARÊNCIA de ambas as partes e a sua REGULAMENTAÇÃO e REGULAÇÃO. Como referi anteriormente, nem todos os projetos das Associadas, taticamente, seria benéfico durante todo o seu percurso, podendo ter EFEITOS FUTUROS não desejáveis.” Para o Professor Dr. Luís de Sousa “AS PARTES INTERESSADAS MANIFESTAM-SE JUNTO DOS DECISORES e dos organismos responsáveis pela sua implementação ou em alguns casos são convidados a discutir com os primeiros, determinado tipo de programas, numa relação de parceria. Há dinheiro, há programas, há partes interessadas nos processos ... logo há influências. Tendo em conta que estamos perante um contexto não

regulamentado de lobbying, este é muitas das vezes praticado por pessoas ou organizações, ligadas à Cooperação com REDES DE CONTACTO no sector e que podem a qualquer momento MOBILIZAR ESSE CAPITAL SOCIAL, exercendo um poder de influência ... O lóbista, por sua vez, é uma pessoa que CRIA PONTES, que gere informação, e é pago por isso, mas não vende aquilo que não pode vender, isto é, o mandato imperativo sobre o decisor. Pode assegurar que o decisor oiça PROPOSTAS, ideias, interesses, mas não pode assegurar ao seu constituinte que a decisão lhe será favorável contra qualquer tipo de pagamento ou vantagem ... visava apenas a criação de um REGISTO DE LÓBISTAS PROFISSIONAIS a nível do executivo, mas acabou por cair por terra por falta de vontade política da coligação.”. Na entrevista ao Professor Dr. Luís de Sousa também não foi referido, ao longo da entrevista, nenhum indicador coerente com a duração e impacto.

Desta forma, vamos relembrar as variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências, sendo: Objetivos; Imparcialidade, Diafaneidade e Independência; Negociação; Eficácia; Sustentabilidade; Duração e Impacto e Legislação. Cruzando estas variáveis/critérios, com os indicadores enunciados nas entrevistas exploratórias podemos identificar certa homogenia, pois há regularidade do discurso. Desta forma, podemos inferir em relação às variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências.

Vejamos a figura 7, que identifica a correspondência das variáveis/critérios com os indicadores.

Variáveis/Critérios	Critérios/Indicadores	Critérios/Indicadores	Critérios/Indicadores	Critérios/Indicadores
Modelo Pleno de Avaliação de Influências	Entrevista - Dr. Martins Lampreia	Entrevista - Dr. Luís Mah	Entrevista - Dr. Pedro Kruprenski	Entrevista – Prof. Dr. Luís de Sousa
Objetivos	INPUT; ANÁLISE ESTRATÉGICA	AÇÕES	DEFINIR ESTRATÉGIAS; IDENTIFICAR OS CANAIS, as próprias EXPETATIVAS e os DECISORES POLÍTICOS	PROPOSTAS
Imparcialidade / Diafaneidade e Independência	COLIGAÇÃO	TRANSPARÊNCIA	TRANSPARÊNCIA	CRIAR PONTES
Negociação	TAGET	ENCONTRO	DECISORES FINAIS; QUADROS TÉCNICOS; INTERLOCUTORES	“... as partes interessadas MANIFESTAM-SE junto dos decisores...”
Eficácia	IMPLEMENTAR	“se alguém se ENCONTRA, por exemplo, com deputados ...”	EFICÁCIA das ações	REDE de CONTACTOS
Sustentabilidade	PLANEAMENTO	IMPLEMENTAÇÃO de PROJETOS	AÇÕES	MOBILIZAR esse capital social
Duração e Impacto	ANALISAR OS RESULTADOS	-	EFEITOS FUTUROS	-
Legislação	INTELLIGENT do mercado	REGULAMENTAÇÃO	REGULAMENTAÇÃO	REGISTO DE LOBISTAS PROFISSIONAIS

Figura 8. Análise direta dos critérios/indicadores com as variáveis

No que respeita aos *objetivos*, e para que existam é necessário os imputes da informação, bem como uma análise estratégica, definindo as estratégias necessárias, identificando os canais interlocutores, as próprias expetativas e os decisores políticos, para visar a concretização da missão que o agente ou instituição se propõem a atingir, criando por isso propostas para futura análise. Por isso nos objetivos as finalidades a que se propõem são muito importantes, pois quanto mais claro forem os objetivos, maior será a sua eficácia. No que respeita à *imparcialidade/diafaneidade e independência*, é necessário dotarem-se de transparência. Uma das formas de demonstrar essa realidade, é fazendo uma

coligação, de tal forma, que abrimos o ‘jogo’, explanamos os nossos objetivos, ambições e planeamento para a ‘atividade de influência’ que se propõem, sendo que a transparência será no seu cerne a chave para uma maior aceitação, criando desta forma pontes, não só entre os vários intervenientes mas também criando pontes de confiança dos atores envolvidos, das próprias instituições e confiança na sociedade civil. A *negociação* pressupõe o conhecimento do ‘alvo’ a atingir e será sempre no sentido dos objetivos propostos. Por isso a importância do encontro e dos interlocutores, quando falamos com os decisores políticos e com os quadros técnicos também. As partes interessas manifestam-se junto dos decisores, para apresentarem os objetivos definidos e que se propõem a atingir. A *eficácia* respeita à correspondência da implementação, pois quanto mais eficácia tiver uma influência, mais célere será a sua implementação, identificando bem os atores e as dimensões legalmente implementadas, originando a eficácia das ações. Por outro lado, tanto será maior a eficácia quanto maior for a rede de contactos, pois ‘ela’ poderá trazer para a mesa de decisões, material intelectual necessário à sua validação. A *sustentabilidade* corresponderá ao planeamento, pois é no surgimento do planeamento, que se harmoniza a futura negociação influenciada. Certas ações são propostas e executadas para dar sustentabilidade a um determinado processo, por isso a elaboração dos projetos bem definidos e delineados podem contribuir para uma maior sustentabilidade. Mobilizar o capital social a compreender certa proposta, num determinado período de tempo, também influencia positivamente a sua sustentabilidade. A *duração e o impacto* correspondem à análise dos resultados, pois é no espaço temporal, que podemos analisar os resultados, e para haver influência, deverá ter impacto sobre um leque elevado de população, durante um determinado período de tempo, originando efeitos futuros. E por fim, não menos importante do que as anteriores, a *legislação*, que se relaciona com o critério/indicador Intelligent do mercado e a própria regulamentação e legislação, uma vez que essa inteligência do mercado, nasce com a possibilidade dos ‘agentes’ se dotarem de documentos legais, para aumentar a sua eficácia, respeitante à sua atuação de influenciar ou alterar uma determinada política pública. Mas também é importante referir que é necessário o registo de lobistas profissionais, devidamente acreditados e só então se poderá esmiuçar os critérios necessários à regulamentação.

Na entrevista do dia 13 de Novembro de 2012, em Lisboa foi referido que “...*Mas a atividade de defesa dos interesses remonta desde que existe Democracia, ou seja desde*

que existe a sociedade civil, os grupos de pressão o que é que são? Não são mais do que a defesa de interesses, as ONG's junto de quem faz as leis, e lutam para defender esses interesses, não é? Os Ecologistas, as Associações ... ” ... “... É uma maneira de expor um problema, de determinado ângulo, em que ele se tiver bom senso, ouvirá as outras partes, porque fazer Lóbi é também ouvir o lado oposto, naturalmente em Democracia, e depois poderá em perfeito juízo, portanto decidir se vota a favor ou se vota contra, é assim que as coisas se passam em Bruxelas...” ... “... Mas a atividade de defesa dos interesses remonta desde que existe Democracia, ou seja desde que existe a sociedade civil, os grupos de pressão o que é que são? Não são mais do que a defesa de interesses, as ONG's junto de quem faz as leis, e lutam para defender esses interesses ...”, e segundo o Dr. Pedro Krupenski “Para além dos temas serem diversificados, também temos de considerar a diversidade das Associadas. No meu entender existem 3 grupos dentro das associadas: o primeiro grupo não faz lóbi, nem sequer tem vocação ou necessidade. O segundo grupo, faz mas não lhe dão esse nome, por exemplo nos projetos para a educação e desenvolvimento, no sentido de sensibilizar a sociedade. O terceiro grupo, que é um grupo pequeno, reconhece a influência pública/política no seu próprio ADN atuam como tal. Como são poucas, passam despercebidos.”. Existe na sua atuação claramente a atividade lobística no seu pleno, mas encoberta, ou por falta de consciencialização na sua atuação, ou simplesmente porque a sociedade civil condiciona essa atuação “É uma atividade efetivamente que existe em Portugal, mas que ninguém a reconhece” entrevista ao Dr. Luís Mah. Uma vez que o lobbying em Portugal não é regulamentado “É necessário, dentro deste contexto, compreender a linha fina que divide o lóbi legítimo e a advocacy (que fazem parte dos processos de decisão) da influência indevida ou tráfico de influências. O tráfico de influência é, ao contrário do lobbying, uma prática ilegal na medida em que alguém vende ou abusa da sua influência, real ou suposta, junto de qualquer entidade pública, para obter favores ou tratamento preferencial ou informação privilegiada, com um potencial ou elevado valor de mercado, geralmente em troca de um pagamento ou vantagem não patrimonial. O lóbista, por sua vez, é uma pessoa que CRIA PONTES, que gere informação, e é pago por isso, mas não vende aquilo que não pode vender, isto é, o mandato imperativo sobre o decisor. Pode assegurar que o decisor oiça PROPOSTAS, ideias, interesses, mas não pode assegurar ao seu constituinte que a decisão lhe será favorável contra qualquer tipo de pagamento ou vantagem.”, e “A regulação do lobbying

no caso português, justifica-se. Porém, essa deve ser pensada como parte integrante de um sistema de integridade pública e não como uma peça legislativa avulso. Isto, pressupõe, à partida, a existência de uma estratégia no que concerne a integridade pública, o que até à data não se verifica. Pensar a regulação do lobbying sem considerar os mecanismos de gestão de conflitos de interesses na vida política é ignorar que a génese do problema se encontra na forma como esses interesses se organizam e procuram influenciar os processos de decisão, por dentro das próprias instâncias de poder.” (entrevista ao Professor Dr. Luís de Sousa).

Desta forma, é importante reconhecer a atividade para que esta seja regulamentada. Consciencializar a população que o melhor para a Democracia é sermos todos representados com a transparência que lhe é devida, seria um passo fundamental para esse reconhecimento e posterior regulamentação. “A regulamentação de lobbying não é uma panaceia, mas permite uma delimitação mais fácil de quais são as tentativas legítimas de influenciar a tomada de decisão e o que é corrupção e tráfico de influência. Além disso, a adoção de regulamentações específicas de lobbying contribui para um processo político, legislativo e administrativo mais transparente e mais justo e, consequentemente, para uma maior legitimidade das decisões públicas tomadas.” (Coroado & de Sousa, 2016, p. 12).

O tema da dissertação de Mestrado que me propus investigar, é no sentido de ‘encontrar’ uma metodologia capaz de medir a Influência do Lóbi e da Advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal. Desta forma, importa também referir que o Modelo de Avaliação de Influências proposto está ao longo do trabalho, com um elo de ligação à Cooperação Portuguesa, isto porque devido à sua complexidade de vários atores envolvidos, vários setores e principalmente várias necessidades de ajuda ao desenvolvimento, torna-se um vetor extremamente importante para percebermos a rede de ligações existente na cooperação, “são constituído por um conjunto de projetos, executados por diferentes instituições numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum” (Sangreman & Silva, 2015, p. 17), de tal forma, que mesmo antes da formulação de políticas públicas existe uma teia de interesses subjacente ao tema.

Segundo o IPAD em 2006 e citado em (Sangreman & Silva, 2015, p. 25) “No plano de inovação, com a acentuada tendência para a coordenação internacional da APD, sublinha-se a urgência do aperfeiçoamento dos instrumentos e mecanismos da Cooperação

Portuguesa. Nesta perspetiva, a prevista criação de clusters de cooperação, procura obter sinergias entre as mais-valias decorrentes de uma Cooperação ...”.

No seminário proporcionado pela Universidade de Aveiro, a 13 de fevereiro de 2009, foi referenciado por vários preletores a necessidade de elaboração de políticas públicas com transparência, sendo que a vertente da Cooperação Portuguesa foi um dos itens enunciados como comparativo da necessidade de explanação de quem faz o quê, o que é feito e por quem, pois “O Governo, que anteriormente atuava sozinho na definição das políticas públicas e estabilização da economia, passa a contar com a atuação do setor privado, das universidades, entre outras instituições ...” (Sangreman & Silva, 2015, p. 14).

Segundo o IPAD, no documento de orientação para a advocacy, lobby e campaning na Cooperação para o Desenvolvimento, referencia que “A advocacia social das ONGD deve dirigir-se prioritariamente a: decisores políticos, a decisores Legislativos e aos meios de comunicação social” (IPAD, 2015, pp. 15-17).

“As ONGD advogam causas alheias que são por si apropriadas e tomadas como suas. Todavia, muitos dos recursos das ONGD são gastos no lóbi em causa própria junto dos decisores para que optem por caminhos e decisões que sejam favoráveis à existência, à sustentabilidade e crescimento das próprias ONGD enquanto tal – condição para que possam advogar as causas alheias. Cada ONGD tem o seu circuito de influências, o seu conjunto de contactos privilegiados, os seus canais próprios de acesso aos decisores. Enquanto a exclusividade de acesso a estes circuitos, canais e contactos é uma vantagem imediata para a ONGD que dela dispõe, talvez já não o seja atendendo ao objetivo final da advocacia social: gerar uma mudança social em favor de um grupo desfavorecido. Atendendo ao princípio de senso comum de que «a união faz a força» e atendendo ao facto de que o objetivo final do lobbying e advocacy é canalizar os processos de decisão num sentido favorável aos interesses de terceiros que cada ONGD advoga, facilmente se compreende que a não partilha desses recursos poderá enfraquecer a defesa da causa.” (IPAD, 2015, pp. 14-15).

Por exemplo as ONGD’s “... com um forte conhecimento dos contextos em que atuam e uma profunda ancoragem junto das comunidades, a sociedade civil organizada tem feito a ponte entre os desafios locais e as políticas globais, possuindo uma atuação importante e diversificada em matéria de Cooperação. Em Portugal, várias organizações da sociedade civil e nomeadamente ONGD têm conseguido não só alertar e desenvolver um papel de

“watchdog” das políticas públicas em momentos-chave, como também mobilizar e empoderar cidadãos para o cidadania e o desenvolvimento global.” (Ferreira et al., 2015, p. 82). “Do lado da política pública, a auscultação atempada das ONGD que trabalham em determinado país parceiro no momento da elaboração de planos de cooperação com esse país, a consulta a ONGD sobre áreas temáticas onde possuam expertise específica, a integração de ONGD nas missões da cooperação portuguesa nos países parceiros, o envolvimento regular em mecanismos de coordenação como o Fórum da Cooperação (revisto e revitalizado), a existência de orientações às Embaixadas para consulta e diálogo com as ONGD portuguesas no terreno, são alguns dos passos possíveis para reforçar o diálogo e a coordenação, já que, no terreno, todas estas organizações são identificadas como “Cooperação Portuguesa”. (Ferreira et al., 2015, p. 84).

O Modelo de Avaliação de Influências, prevê-se adaptável/flexível, num propósito de se adaptar e de se diversificar no contexto social. Este Modelo pressupõe, num futuro próximo, consciencializar todos os cidadãos Portugueses, de que a atividade lobística, existe (em maior ou menor grau), e que urge a necessidade de a integrar não só na nossa prática, mas também no seu reconhecimento, na regulamentação e na regulação da atividade, para uma maior transparência e a equidade das negociações, “..., no que diz respeito ao caso português, justifica-se avançar com a adoção de um regulamento de lobbying específico como parte de um sistema mais amplo de integridade pública. Legislar sobre lobbying sem considerar a gestão de conflitos de interesses e de supervisão é ignorar que a gênese do problema reside na forma como esses interesses são organizados e buscam influenciar os processos de tomada de decisão dentro das instituições de tomada de decisão” (Coroado & de Sousa, 2016, p. 14).

Num segundo momento, seria perspetivo perceber as virtudes do Modelo mas também as possíveis falhas e lacunas. Por isso, é importante fundamentar o Modelo, percebendo as suas virtudes, bem como as possíveis falhas.

6.1. Limitações

Ao longo da elaboração da dissertação, as limitações centraram-se principalmente na falta de informação da atividade do lóbi em Portugal, a novidade do tema em estudo e o tempo da elaboração da mesma.

Relativamente à falta de informação, e como descrito nos capítulos anteriores, a informação relativamente ao Lóbi em Portugal e à própria atividade lobística, é escassa/diminuta, de tal forma, que a ideia da criação do Modelo de Avaliação de Influências, é completamente inovador, o que acarreta inúmeras desconfianças quer ao nível da sua elaboração quer ao nível da sua aplicabilidade.

Apesar do recurso às entrevistas exploratórias efetuadas valorizarem e incutirem nova informação, da qual é escassa na realidade portuguesa, também foi uma das limitações, no sentido do tratamento das mesmas, devido à diversidade das áreas de atuação dos entrevistados. Na entrevista exploratória realizada ao Dr. Martins Lampreia, foi-me indicado a possibilidade de acrescentar uma outra entrevista (exploratória) ao Deputado Dr. Mendes Bota. No entanto, tal não foi possível, devido à falta de tempo disponível, pós trabalho.

Em relação à novidade do tema em Portugal, é demonstrada através da reduzida literatura existente. Existe um elevado número de literatura relevante da ação do lóbi, mas não na realidade Portuguesa.

O tempo da elaboração deste estudo foi muito escasso, pois derivado às vicissitudes da vida, não me foi possível elaborar esta investigação de uma forma contínua.

Uma última limitação ao estudo prende-se com questões financeiras e de saúde, as quais foram um obstáculo para a correta fluidez no desenvolvimento da mesma.

6.2. Indagações Futuras

Uma vez que era propósito deste estudo a criação de um Modelo de Avaliação de Influências, seria uma mais-valia a sua aplicação. Dando seguimento ao tema deste estudo, a sua aplicação seria inicialmente focalizada nas entidades, nas instituições e nos atores da Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.

Para efetivar esta metodologia, pretende-se realizar uma seleção de organismos relevantes na Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal e aplicar o Modelo de Avaliação de Influências, através de entrevistas a esses organismos futuramente selecionados, diversificando a zona geográfica, e com base no Modelo de Avaliação de Influências, identificar a influência ou não, da atividade Lobística e da Advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal. Dado à heterogeneidade das mesmas, é necessário proceder a uma delimitação da amostra. Esta delimitação será

adequada ao tempo disponibilizado para a sua formulação, conseguindo abarcar, pelo menos, as várias fases do Modelo de Avaliação de Influências. Contudo e como referido na entrevista ao Dr. Pedro Krupenski *“Parece-me bem discutir o conceito ... mas a sociedade portuguesa, no seu todo, já tem práticas muito enraizadas e os canais de comunicação nem sempre estão à mão de os estudar ...”*.

Seria extremamente enriquecedor, e após a recolha dos dados, efetuar uma análise comparativa do Lóbi em Portugal relativamente ao Lóbi na União Europeia, percebendo de que forma é feito, por quem, qual o objetivo, quais os seus resultados e principalmente a visão global comparativa da atividade lobística, nestas duas realidades.

7. BIBLIOGRAFIA

- ACEP & outros. (2011). *Portugal e África. Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*: ACEP - Associação para a Cooperação entre os Povos.
- Afonso, M. M. (2005). A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. *Título: abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento Maria Manuela Afonso*, 23.
- Almeida, J. F., & Pinto J.M. (1981). *A Investigação nas Ciências Sociais* (L. E. Presença Ed.).
- Bell, J. ((2005 [1993])). *Doing your Research Project. A guide for first time researchers in education, health and social science* (Buckingham and Philadelphia: Open University Press ed.).
- Boudon.et.al. (Ed.) (1990) Dicionário de Sociologia (Lisboa: Dom Quixote ed.).
- Brummer, D. (2008). The Reality of NGO involvement in EU migration policy - Do NGOs live up to their promise as saviours of EU democratic legitimacy? *Department of Public Administration, Radboud University Nijmegen*.
- Capra, F., Steindl-Rast, D. & Matus, T.,. (1991). *Pertencendo ao Universo* (S. P. E. Cultrix; Ed.).
- Carvalho, C., & de Sousa, G. (2012). *Compromissos de Portugal para o Desenvolvimento*.
- Collins, R. (1976). [untitled]. *American Journal of Sociology*, 81(6), 1503-1506. doi: 10.2307/2777022
- Comissão das Comunidades Europeias. (2001). Governança Europeia - Um Livro Branco. 40. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2001/com2001_0428pt01.pdf
- Comissão das Comunidades Europeias. (2006). Livro Verde - Iniciativa Europeia em Matéria de Transparência. 18. http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_pt.pdf
- Comissão das Comunidades Europeias. (2007). Seguimento do Livro Verde “Iniciativa Europeia em matéria de Transparência”. 15. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:PT:PDF>
- Cornford, J. (1999). Australian Aid, Development Advocacy and Governance in the Lao PDR - Mixed Messages and Emerging Possibilities.

- Coroado, S., & de Sousa, L. (2016). Lobbying in Portugal: to regulate or not to regulate? *VOL. 2, NO.1*, 06-15.
- Decreto-Lei n.º 05/2003 - Ministério dos Negócios Estrangeiros, Publicada no Diário da República, Série I-A - N.º 10, em 13 de janeiro de 2003 (2003).
- Decreto-Lei n.º 21/2012 - Ministério dos Negócios Estrangeiros, Publicada no Diário da República, Série I - N.º 21, em 30 de janeiro de 2012 (2012).
- Decreto-Lei n.º 97-A/76 - Ministérios das Finanças e da Cooperação, Publicada no Diário da República, Série I — N.º 26, em 31 de janeiro de 1976 (1976).
- Decreto-Lei n.º 135/92 - Ministério dos Negócios Estrangeiros, Publicada no Diário da República, Série I-A - N.º 161, em 15 de julho de 1992 (1992).
- Decreto-Lei n.º 162/91 - Ministério dos Negócios Estrangeiros, Publicada no Diário da República, Série I-A - N.º 102, em 04 de maio de 1991 (1991).
- Decreto-Lei n.º 327/99 - Ministério dos Negócios Estrangeiros, Publicada no Diário da República, Série I-A - N.º 192, em 18 de agosto de 1999 (1999).
- Decreto-Lei n.º 486/79 - Ministério dos Negócios Estrangeiros, Publicada no Diário da República, Série I — N.º 290, em 18 de dezembro de 1979 (1979).
- Decreto-Lei n.º 487/79 - Conselho de Ministros, Publicada no Diário da República, Série I — N.º 290, em 18 de dezembro de 1979 (1979).
- Decreto-Lei n.º 791/74 - Presidência do Conselho de Ministros, Publicada no Diário da República, Série I — N.º 303, em 25 de dezembro de 1974 (1974).
- Delavigne, K. T., & Robertson, J. D. (1994). *Deming's profound changes: when will the sleeping giant awaken?* : PTR Prentice Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Faria, R. (2014). *A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012): um ensaio de modelização*. (Tese de Doutoramento em Altos Estudos em História), Universidade de Coimbra, Faculdade de Letras. Retrieved from <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/23918/3/TesedoutoramentoRaquelFaria2014.pdf>
- Ferreira, P. M., Faria, F., & Cardoso, F. J. (2015). *O papel de Portugal na arquitetura global do desenvolvimento. Opções para o futuro da Cooperação Portuguesa*.
- Ghilione&Matalon. (2005 4ed.). *O Inquérito* (Oeiras: Celta ed.).

- Gubbels, P., & Koss, C. (2000). *From the roots up: Strengthening organizational capacity through guided self-assessment*: World Neighbors Oklahoma City.
- Hultman, K. (1998). *Making change irresistible: Overcoming resistance to change in your organization*: Davies-Black Pub.
- Institute, A. (2000). *Justice Begins at Home: Strengthening Social Justice Advocacy in the U.S.*
- Interest, C. f. L. i. t. P. (2006). *Make a Difference for your Cause, Strategies for Nonprofit, Engagement in Legislative Advocacy*.
- IPAD. (2006). *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*.
- IPAD. (2011). *Dados e Análise de 1996-2010 - Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento 1996-2010* (IPAD ed.).
- IPAD. (2015). *Documento de Orientação para a Advocacy, Lobby e Campaning na Cooperação para o Desenvolvimento (Capítulo 1.)*.
- Kjær, A. M. (2011). Rhodes' Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and the Future Governance Debate. *Public administration*, 89(1), 101-113.
- LaMarsh, J. (1995). *Changing the way we change: gaining control of major operational change*: Addison-Wesley Publishing Company.
- Lei n.º 64-A/2011 - Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012 -2015, Publicada no Diário da República, Série I — N.º 250, em 30 de dezembro de 2011 (2011).
- Lei n.º 7-B/2016 - Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016 -2019, Publicada no Diário da República, Série I — N.º 63, em 31 de março de 2016 (2016).
- Lessard-Hebert et al. (1990). *Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas* (L. I. Piaget Ed.).
- Manuela Afonso, M., & Paula Fernandes, A. (2005). *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento* (L. Colprinter Ed. Instituto Marquês de Valle Flôr e Oikos – Cooperação e Desenvolvimento ed.).
- Martins Lampreia, J. (2005). *LÓBI - Ética, Técnica e Aplicação* (L. Texto Editores Ed.).
- Martins Lampreia, J. (2006). *ABC do Lóbi* (L. Texto Editores Ed.).
- Martins Lampreia, J., & Guéguen, D. (2008). *O Lóbi na União Europeia* (L. Texto Editores Ed.).
- Norris, P. (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*: Oxford University Press, USA.

- O'Neill, K., Balsiger, J., & VanDeveer, S. D. (2004). Actors, norms, and impact: recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 149-175.
- Oppenheim, A. N. (1999). *Questionnaire design, interviewing and attitude measurement* (London: Printer ed.).
- Pasquino, G. (2002). The democratic legitimization of European institutions. *The International Spectator*, 37(4), 35-48.
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2004). Lobbying, Advocacy e as ONGD., 10.
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2009). Proposta de Plano de Atividades 2009. 16. <http://www.plataformaongd.pt/Conteudos/Documentos/Relatorios/2009/Plano%20de%20Actividades.pdf>
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2010). Plano de Atividades 2010. 16. <http://www.plataformaongd.pt/Conteudos/Documentos/Relatorios/2010/Plano%20de%20Actividades.pdf>
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2011). Plano de Atividades 2011. 11. <http://www.plataformaongd.pt/Conteudos/Documentos/Relatorios/2011/Plano%20de%20Actividades.pdf>
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2012). Plano de Atividades 2012. 16. <http://www.plataformaongd.pt/Conteudos/Documentos/Relatorios/2012/Plano%20de%20Actividades.pdf>
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2013). Plano de Atividades 2013. 13. <http://www.plataformaongd.pt/Conteudos/Documentos/Relatorios/2013/Plano%20de%20Actividades.pdf>
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2016). Cooperação e Desenvolvimento. Retrieved 24.10.2016, 2016, from <http://www.plataformaongd.pt/plataforma/areasactuacao/area.aspx?id=1430>
- Proença, C. S., & Santos, T. (2012). Os paradigmas de conhecimento sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento ea evolução do papel da sociedade civil em Portugal.
- Román Sánchez, E. (2002). *Cooperación y desarrollo: nueve perguntas sobre el tema B*. Amycos (Ed.) (pp. 126). Retrieved from

http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_preguntas_sobre_el_tema.pdf

- Sangreman, C. (2006). A Teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - Os paradigmas da CID.
- Sangreman, C. (2008). Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento - O Estado da Arte da Cooperação para o Desenvolvimento portuguesa. *Versão 5*, 99.
- Sangreman, C., Sarmiento, E., Proença, F., Barreto, A., Santos, T., Ribeiro, H., & Faria, R. (2009). *A Cooperação Descentralizada e as Dinâmicas de Mudança em Países Africanos - os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*.
- Sangreman, C., & Silva, S. (2015). Os Clusters como Instrumento da Cooperação Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento, o Caso da Ilha de Moçambique. 37. <http://pascal.iseg.ulisboa.pt/~cesa/index.php/menupublicacoes/working-papers/199>
- Schlozman, K. L., Page, B. I., Verba, S., & Fiorina, M. (2005). Inequalities of political voice. *Inequality and American democracy: What we know and what we need to learn*, 19-87.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Straker, D. M. (2000). The change handbook: Group methods for shaping the future. *Quality Progress*, 33(5), 123-123.
- Toolkit1, C. A. o. N. A. L. (2003). Why Lobby? Ten Reasons to Lobby for Your Cause, Adapted from: “Ten Reasons to Lobby for Your Cause”.
- Toolkit, C. A. o. N. A. L. (2003). Advocacy vs. Lobbying, Coalition Building and Public Engagement, Adapted from Lobbying and Advocacy – Similarities and Differences.
- Trad. port. (2010). *Como realizar um projecto de Investigação. Um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação* (Lisboa: Gradiva ed.).
- Vernick, J. S. (1999). Lobbying and advocacy for the public's health: What are the limits for nonprofit organizations? *American Journal of Public Health*, 89(9), 1425-1429.

APÊNDICE

1. Inquéritos por Entrevista

Para a consolidação das variáveis/critérios do Modelo de Avaliação de Influências, bem como para aferir nova informação para o estudo, propus-me a efetuar várias entrevistas exploratórias. Passarei a discriminar o enquadramento temporal dos entrevistados bem como as questões colocadas e as respetivas respostas.

1.1 Enquadramento temporal da entrevista exploratória – Dr. Martins Lampreia

O Dr. Martins Lampreia [trabalha há mais de 30 anos no setor da comunicação e é reconhecido a nível Europeu, como perito em Gestão de Crise (*Crisis Management*) e em Lóbi (*Lobby/Public Affairs*), sendo acreditado como lobista junto do Parlamento Europeu, para além de outras especialidades obtidas ao longo da sua carreira]. Denote-se que as variáveis/critérios e os vetores do Modelo de Avaliação de Influências, tiveram como propósito a ideia dos indicadores de progresso da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (IPAD, 2006) e na Proposta dos Planos de Atividades da ONGD, e que a entrevista exploratória representou uma base sólida para a formulação das mesmas.

No dia 1 de Novembro de 2012, enviei um e-mail ao Dr. Martins Lampreia (jlampreia@omniconsul.pt) para marcação da entrevista, sendo que no dia 3 de Novembro de 2012, respondeu, ficando a mesma confirmada para dia 13 de Novembro de 2012, às 11:30h, sito na Rua das Picoas, 12 – 1º Andar, 1050-173, Lisboa – Portugal (conforme mail arquivado).

A entrevista teve a duração real de 1:00h, e duração de contacto efetivo de 2:30h. A entrevista foi elaborada com nove questões, tendo o seu início às 11:30h, sendo as mesmas questões cumpridas e respondidas. Antes do início da entrevista foi assinado uma declaração, onde o Dr. Martins Lampreia autorizou a disponibilização dos dados da entrevista (para tratamento académico) por meios eletrónicos e outros meios existentes, relativamente ao Projeto de dissertação de Mestrado. Desta forma, a entrevista na sua

íntegra foi redigida em formato papel, estando arquivada juntamente com a cassete da dita gravação e constante nesta dissertação.

1.2 Questões da Entrevista Exploratória e sua Justificação – Dr. Martins Lampreia

1ª/Q: Como é visto o lóbi, pela opinião pública portuguesa?

(Enquadrar a visão do lóbi, na opinião pública portuguesa, contribuindo para a validação do enquadramento teórico)

2ª/Q: Considera que as empresas, instituições ... ao defenderem os seus próprios interesses e/ou os interesses da Sociedade Civil, não por meio da atividade lobística, mas sim “com as suas próprias armas”, consideram indispensável esta atividade?

(Pretende-se perceber se efetivamente a opinião pública portuguesa perceciona o ‘lobbying’ no sentido da dispensabilidade de atividade lobística legitimada)

3ª/Q: Considera este propósito adequado?

(Compreender se essa dispensabilidade da atividade lobística é adequada à realidade portuguesa)

4ª/Q: Seria adequado solicitar à própria atividade lobística, junto da Comissão e do Parlamento Europeu, que exerçam pressão, na defesa da implementação do reconhecimento e da regulamentação da atividade lobística, para todos os Estados Membros?

(Pretende-se entender quais as ações, dos lobistas acreditados, que já existiram ou que se perpetuam acionar)

5ª/Q: Na sua opinião, de que forma a sociedade civil poderia contribuir para a legitimação da atividade do lóbi, em Portugal?

(Compreender quais os mecanismos que a sociedade disponibiliza, que possam contribuir para a legitimação da atividade lobística, em Portugal)

6ª/Q: Qual a sua percepção sobre o papel e a influência do Lóbi, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal?

(Perceber a existência ou não da atividade lobística, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal)

7ª/Q: Quais seriam, no seu entender, os indicadores/instrumentos que deveríamos ter em atenção, para a regulamentação do lóbi em Portugal?

(Validar ou rejeitar os critérios/indicadores do Modelo de Avaliação de Influências)

8ª/Q: Considera relevante a existência de um Modelo de Avaliação de Influências, que quantifique/qualifique ou não, a existência da atividade lobística?

(Tirar elações sobre a validade ou não da criação de um Modelo de Avaliação de Influências)

9ª/Q: Existe alguma questão que esperava que lhe tivesse sido colocada, e que não aconteceu?

(Pretende-se que seja acrescentado algo que até então não tivesse sido enunciado, e que contribua para o estudo em causa)

1.3 Redação da Entrevista Exploratória – Dr. Martins Lampreia

Lisbete: Bom dia Dr. Martins Lampreia, muito obrigada por ter aceite esta nossa entrevista, para ajudar-me na investigação do Projeto de Dissertação de Mestrado, na Universidade de Aveiro

Lisbete: Questão 1- Para começar então, gostaria de lhe fazer uma questão sobre COMO É QUE É VISTO O LÓBI EM PORTUGAL

Dr. Martins Lampreia: “Ora Bom dia. Antes de mais clarificar, eu sou o Martins Lampreia, e que estou a dar esta entrevista, neste dia de 13 de Novembro de 2012, com a Lisbete Araújo Simões.

Como é visto o Lóbi em termos de opinião publica no nosso país (pois haaaa) digamos é mal visto ou pelo menos não tem uma boa conotação haaa nós não temos por um lado a tradição que os países do Norte da Europa (penso que foi uma das coisas que eu referi quando fiz uma palestra na vossa Universidade em Aveiro) não temos a tradição da defesa dos interesses da Sociedade Civil, se recuarmos é importante para isso ... o simples termos talvez este quase meio século de ditadura, não deu à sociedade civil ainda a consciência do seu poder, que o exerce apenas na altura das eleições através do voto e pouco mais e depois quando estamos contentes através das manifestações enfim, das Reclamações (eHHH) mas entre um e outro há todo um espaço que é praticamente virgem em Portugal, em que se pode defender os interesses da sociedade civil sem chegar a pontos extremos, ou seja, com apenas em termos de eleições. Por um lado não temos tradição, portanto ainda infelizmente por outro lado, digamos que os Mídias também foram um pouco culpados disto, agora já não tanto mas já foi a alguns anos atrás muito mais, o lóbi seria sempre sinónimo, por assim dizer, de qualquer coisa de obscuro, de ser confundido com o sinónimo de tráfico de influências, ou de corrupção, falava-se dos lóbis como o “Cimentos” dos transportes da indústria farmacêutica e por aí fora, e é sempre num contexto negativo. Ora tudo isso não ajudou muito a opinião pública a ter uma boa noção do que é que se fala quando se está a falar do Lóbi. Por outro lado também nunca houve da parte nem dos profissionais nem dos governos nem das ONG’s a preocupação em explicar do que é que trata a atividade ... pronto ... se pegar em tudo isto junto faz aqui um cocktail explosivo em que sempre que se falam do lóbi os cabelos das pessoas enlçam-se (He HE HE) enfim ... pouca gente se define como lobista no nosso país, coisa que no Norte da Europa ou em Bruxelas, a coisa mais natural deste Mundo a pessoa dizer “Olha eu sou Lobista e venho ... precisava de uma audiência com alguém da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu ou seja o que for, (Instituição) para expor um assunto ... e é isso que passa em Washington e outros países. Portanto para responder diretamente como é que é visto ainda, digamos, é mal visto... já não é tao mal visto como alguma dezena de anos atrás mas ainda não é digamos ... ainda continua a ter uma conotação negativa e daí admiro a sua coragem de querer pegar num assunto destes para a sua tese. Penso que respondi à sua primeira pergunta.”

Lisbete: Questão 2 - Certo, neste atrito que me estava a falar, já agora, s me permite, este atrito da Sociedade Portuguesa em identificar-se (como Lóbi) como Lobistas neste caso,

provem de onde? Daquilo que me falou ... ou seja, desta situação desta mentalidade desta cultura enraizada, mas por outro lado também não será pela falta de regulamentação das próprias ONG'S, Instituições, Empresas... como o Dr. Martins Lampreia também diz ...”pode ser uma Cidade, um País, uma Região...” este conjunto por fazer o lóbi à sua maneira, com as suas próprias armas , não será uma maneira de perceberem que se eu posso fazer para quê é que eu vou procurar, para que é necessário eu ter alguém que me represente?

Dr. Martins Lampreia: “Pois ... sem dúvida e esse aí é o ponto fulcral da questão. O lóbi é um pouco (como é que ei-de dizer) ninguém faz, e todo o mundo o faz, ou julgam que faz, no fundo é isso: “O Lóbi à Portuguesa”. É um indivíduo que tem um primo que é Secretário de Estado, ou um antigo colega de faculdade que é Eurodeputado em Bruxelas e vem sempre na base do conhecimento, de pedir favores, da pequena Cunha, conhece-se isso muito bem, e as pessoas penso (como o lóbi não foi explicado) como eu dizia antes, as pessoas pensam que o Lóbi é isso e daí portanto não tomarem qualquer providência. Há tempos deu uma palestra num Instituto de Democracia Portuguesa e dei um bocadinho esta comparação, se quiser analogia, tal como um advogado por exemplo tem o cliente, uma Empresa, uma Região, ou uma Pessoa, não interessa, ou uma associação, um cliente, e quem defende os interesses junto do poder judicial, junto de quem aplica as leis, os Tribunais, o Advogado é um especialista não é, rege-se pela legislação e defende os interesses do cliente, que não tem de perceber disso, naturalmente, não é profissional da área, ele defende os interesses da melhor forma que sabe e pode, junto de quem aplica as leis, junto do poder judicial, se quiser por analogia o lobista é a mesma coisa, é um especialista que também tem o seu cliente, ou os seus clientes, que também pode ser uma empresa, uma associação, uma região, o que quiser, e defende os interesses deles junto não de quem aplica as leis, não junto do poder judicial, mas junto de quem faz as leis, que é o poder político e no fundo estamos a falar aqui do poder legislativo (a Assembleia da República) ou do poder executivo (a Assembleia da República faz leis e o governo faz Decretos de Lei e os despachos e as portarias, e enfim). Portanto no fundo é um pouco a mesma situação, é um elo de ligação, é um especialista, um lobista, portanto, que defende os interesses de um cliente seu, profissionalmente, junto de quem faz as leis, é um pouco a montante do advogado, não é? Portanto está ao serviço de um cliente junto de quem aplica as leis não é? E é isso que penso que a sociedade Portuguesa não entendeu ainda, pensa

que o lobista é apenas uma pessoa com uma boa carteira lá de contactos que vai meter a cunha, ou vai fazer um pedido junto de uns quantos ... claro que fazemos contactos obviamente mas isso representa talvez na minha vida, não sei 10% ou 20% no máximo da minha atividade, porque o lóbi não se faz apenas através de contactos não é? ... como tive já oportunidade de explicar lá em Aveiro. De modo que isto tudo deriva porque é que não contratam, ou nunca sentiram necessidade de contratarem profissionais (no fundo lobistas) para defenderem os seus interesses, porque julgam que o lóbi se resume a isso. Enquanto não for explicado, e por isso a regulamentação era importante porque colocava os parâmetros da atividade, até onde se pode ir, onde começa e onde é que acaba, quem é que faz, junto de quem se faz, é preciso transparência, e por aí fora.... De modo de que sim, a resposta á sua questão é obviamente sim, as pessoas pensam que não ... aqui há tempos no Instituto Democrático fiz uma (apeteceu-me fazer) uma piada logo ao iniciar, as pessoas estavam a olhar para mim assim com um ar (Lisbete diz: assustador) um pouco estranho e então, nesse Instituto (instituto da Democracia Portuguesa) em que o presidente é exatamente o D. Duarte, e então a Democracia, sendo o lóbi uma defesa de interesses, é no fundo aquilo de que falamos, é tão antigo como a própria democracia, e depois pus a questão ... perguntei-lhe: Sabe qual é a profissão mais antiga do Mundo? Pronto... ficou tudo assim... ficou assim um pouco atrapalhados, e disse não, não, eu não sei bem a profissão mais antiga do Mundo, mas desempenha se calhar aquela é que a segunda profissão mais antiga do mundo. Se pensarmos que já os Gregos defendiam os interesses, das suas regiões, dos pares, os Romanos também ... não se chamava lóbi obviamente, né? Portanto é uma atividade muito antiga, não era profissionalizada como nesta era moderna, mas remontando às origens, à cerca de dois séculos, sensivelmente, mas o lóbi, deve saber, era feito na ante câmara, as pessoas defendiam os interesses no Senado, no Parlamento, em Washington, e pediam autorização para entrar no Semicírculo onde estavam os deputados. Então esperavam nos corredores (no Lobby em inglês) e esperavam que os legisladores saíssem para lhes expor os seus problemas daí que em inglês é LOBBY, e nós traduzimos para Português para LÓBI e os lobistas. Mas a atividade de defesa dos interesses remonta desde que existe Democracia, ou seja desde que existe a sociedade civil, os grupos de pressão o que é que são? Não são mais do que a defesa de interesses, as ONG's junto de quem faz as leis, e lutam para defender esses interesses, não é? Os Ecologistas, as Associações de Doenças, enfim, penso que respondi à sua questão.”

Lisbete: Questão 3 - Nessa sequência, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu pretendem implementar a Uniformização para a Regulamentação da Atividade Lobística dentro dos países Membros da União Europeia. É considerado este propósito válido, sabendo nós que muitos países dentro da União Europeia, nem sequer existe regulamentação. Como é que a União europeia quer implementar uma coisa que nem sequer está regulamentada?

Dr. Martins Lampreia: “Muito Bem. Até ao início deste ano existiam dois registos de lobistas em Bruxelas, para fazer a acreditação, um junto do Parlamento Europeu e um segundo junto da Comissão Europeia. Desde este ano já conseguiram o primeiro passo que é juntarem os dois, portanto estamos a fazer o registo normal da acreditação, apenas uma vez, portanto simultaneamente, portanto para poder circular dentro do Parlamento.

Em 2007, na altura, era o Richard, tentou fazer a primeira tentativa, a iniciativa da Transparência Europeia onde a função era controlar por um lado os lobistas que estão em Bruxelas (dos 27 Estados Membros) e cada um faz à sua maneira, cada País faz à sua maneira. Uns bem, outros mal, os Países do Norte da Europa, de um modo geral, seguem as regras, os Países do Sul, nomeadamente somos nós, Espanha, Itália, Grécia e alguns países da Esfera Soviética, fazem lóbi à maneira deles, ou seja, personalizado e aos poucos desfasado, não estou a dizer que fazem-no por interesses ou corrupção, fazem o lóbi com os contactos, com os conhecimentos que têm lá com os Euro Deputados. Então houve uma primeira tentativa de uniformização, em Bruxelas está tudo perfeitamente definido como é que deve ser, o problema agora é em cada um dos Estados Membros conseguir implementar a mesma prática, coisa que ainda não se conseguiu ...”

Lisbete... na sequência da conversa perguntou: Mas Portugal já adotou a regulamentação? Já tentou?

Dr. Martins Lampreia: “Não, nem tentou. Eu próprio, como deve saber, portanto, a uma dúzia de anos tento que esta atividade seja regulamentada, e até hoje, todos os contactos que fiz com os grupos parlamentares, com os deputados na altura, e os sucessivos governos, ninguém me diz nada, diz que não, pronto acham que o lóbi ...”

Lisbete: Mas quais são as dificuldades?

Dr. Martins Lampreia: “Falta a Transparência ... mas respondendo à sua questão, mas depois a verdade é que as coisas não avançam. Mas depois no fim já explico uma iniciativa que vai decorrer em meados de Janeiro, que vai de encontro com o seu trabalho. Vamos lá

ver se consigo convencer o Deputado Mendes Mota, para além de Deputado do PSD, pertence, à Comissão de Ética, Transparência, e Comunicação, tem assim um nome, e então a ideia é de fazer-se na Assembleia da República, uma primeira, (depois eu já explico isto com mais calma quando não tivermos a gravar, para não demorar muito tempo aqui a gravação) uma primeira apresentação sobre Tecnicamente o que é o Lóbi (eu e mais alguns profissionais) e depois de convencido a sua admissão então ir junto dos grupos parlamentares para tentar finalmente a atividade seja reconhecida, em primeiro lugar, e depois um dia ... é que faz-se de conta que não existe ... na realidade existe, mal feita, mas todo o mundo quer fechar os olhos e faz de conta que não existe... e como não existe não é preciso regulamentar, é como um ciclo vicioso não é, que não se faz porque não existe, não existe não se regula, e não se regula, portanto enfim...tem sido assim...

O que é que impede ...? A Sua questão o que é que era? O que é que impede que o lóbi seja regulamentado? Bom para já, as questões que já debatemos, falta de regulamentação, não ter ... ter uma má conotação, depois é estranho, nós somos talvez dos poucos países no Mundo que traduziu a palavra Original Lobby (L-O-B-B-Y) para Lóbi, figura no nosso dicionário desde 2002, traduzimos o Lóbi “O Lobista” por exemplo, portanto é a palavra portuguesa, mas depois não exerce esta realidade, a atividade não existe, não é? São estes anacronismos pá da nossa sociedade ...”

Lisbete: Mas o contacto que tem direto, quando lhes é perguntado no sentido da Não Regulamentação, quais são as principais causas que são logo, ou não as apontam ... simplesmente passam ao lado ...

Dr. Martins Lampreia: “Não ... eu também faço esta pergunta ...”

Lisbete: É muito direta?

Dr. Martins Lampreia: “... porque os deputados com quem eu tenho falado, consegui portanto falar com qualquer dos partidos, como o Bloco de Esquerda, BCP, PS, PSD, à exceção dos nossos deputados que já estiveram em Bruxelas, seja na Comissão, seja no Parlamento, a maioria não têm noção de como é que funciona e a vantagem ... não há dúvida que há vantagem para um político ou um governante, ter o Lóbi regulamentado, porque à partida sabe aquela pessoa que vai falar com ele, quem é, quem é que representa, se portanto uma Região, uma associação, uma empresa, seja o que for ... uma ONG, tudo o que tiver de falar, sabe que dali não vem perigo nenhum de tentativa de pressão, ou de corrupção, seja o que for, não é? É uma maneira de expor um problema, de determinado

ângulo, em que ele se tiver bom senso, ouvirá as outras partes, porque fazer Lóbi é também ouvir o lado oposto, naturalmente em Democracia, e depois poderá em perfeito juízo, portanto decidir se vota a favor ou se vota contra, é assim que as coisas se passam em Bruxelas.

Porque há uma vantagem para os legisladores, não é? Só que as pessoas não perceberam ainda né? ... Depois temos aqui também quem é que poderia financiar ... tal como eu disse em Aveiro, são também os grandes grupos económicos, as grandes empresas, que na realidade também não sentem necessidade porque eles, os canais de comunicação, estão sempre de portas abertas, estão sempre de portas abertas para comunicarem com os governantes, “não precisam de lobistas,” temos o Ricardo Salgado, ou o Belmiro de Azevedo da Sonae, a Sonae se quiser falar com um Ministro, se lhe é conveniente, não precisa de muita coisa, pega num telemóvel e liga diretamente, ou com o Primeiro-Ministro. Portanto também não vêm necessidade ... se é verdade que não, que nunca travaram qualquer processo, agora também não mexeram uma palha até hoje para tentar avançar com isso, não vêm necessidade disso ... se calhar até eu diria que se as coisas se mantiverem como está, que fazia pelos canais abertos de comunicação, se passar a generalizar são também as PME's (as Pequenas e Médias Empresas), as pequenas Associações também, em igualdade de circunstâncias não é? Que é a Democracia correta, a DEMOCRACIA, talvez perante isso também não se deixam não é? A principal razão também prende-se com uma outra coisa, na área Constitucional, não me recordo se falei isso lá na palestra em Aveiro, é pelo facto de cerca de um terço, sensivelmente dos nossos deputados não estão na Assembleia da República em FULL TIME, estão em PART TIME, portanto não têm exclusividade, portanto continuam com um pé na Assembleia da República e continuam a trabalhar sei lá em Grandes Gabinetes de Advogados, à vezes em Empresas mesmo não é?, e convém frisar que não cometeram nenhuma ilegalidade atenção. A nossa Constituição permite isso, só que é um pouco estranho, porque estão com um pé no público, e um pé no privado, tá a ver? Um Advogado que tenha um cliente na área da Energia, por exemplo, é natural quando durante a parte do dia que é Deputado, esteja a tratar de um assunto relacionado com a Energia e pretende defender os interesses do seu cliente também. O que causa uma série de problemas ... quando eu digo um terço, estou a referir-me a cerca de 75, mais ou menos, cerca de 70 ou 75 Deputados que estão nessa situação. E esses é que são uma força de bloqueio, visível obviamente ... mas é algo

a tentar ... mas era preciso mexer com a Constituição, e isto tem a ver com a exclusividade portanto, dos nossos legisladores, dos nossos Deputados. Quem for Deputado só pode ser Deputado, pronto, mas a Constituição permite isso e se calhar aí está a força de bloqueio... Tentar avançar com o Lóbi, quando somos deparados com um terço dos deputados não estariam interessados Começa por aí, portanto são os Chamados “Deputados Lobistas” como eu já lhes chamei uma vez, e fazem-no abertamente nota-se, não fazem às escondidas. E essa será talvez a principal razão por que as coisas não vão Aí seria necessário mexer na Constituição, para os Deputados poderem ser exclusivos, não faço ideia em quantos países é que isto existe ... mas não deve ser na mesma situação, mas nem sei ...”

Lisbete: Questão 4 - Neste caso, na sequência dessa situação, portanto existe em Portugal o Lóbi pelo Lóbi? Ou seja, de alguma forma está-se a fazer alguma coisa (os Lobistas neste caso), para tentar alterar esta realidade em Portugal?

Dr. Martins Lampreia: “Sim, Sim, sem dúvida. Nós temos, uma dezena, uma dúzia digamos de lobistas profissionais, depois haverá centenas de lobistas amadores, a essas pessoas chamamos-lhe assim, sem formação para isso, não é? Há prá aí uma dúzia, sensivelmente, de pessoas que trabalham na área de Public Affairs, temos por exemplo a API (Associação Portuguesa de Imprensa), João Palmeiro, que é o Presidente, portanto assume-se como Lobista, e vai defender os interesses da imprensa Portuguesa, em Bruxelas, portanto já nos cruzamos várias vezes, e intervém a qualquer regulamentação que possa ferir os interesses dos ... da sua Associação não é? Bom ... Portanto o próprio Jorge Morgado da DECO, assume-se como Lobista, é de uma Instituição, portanto não é consultor como eu, não é? Portanto, tem sempre o mesmo boné não é? Tem sempre os mesmos tabus ... eu como consultor, tenho uma empresa de consultadoria, portanto tenho vários clientes, portanto tenho vários bonés, na sexta-feira apareço aqui a defender os interesses de uns, depois daqui a duas semanas coloco outro, e por aí fora... mas também não são sempre os mesmos ... mas o eu é que faz uma DECO? Defende os interesses dos consumidores, portanto da Sociedade civil, junto de quem faz as leis, portanto basicamente é isto quer Nacional, quer internacional ... Portanto, nós temos conversado também, que era dantes uma cruzada singular, de uma só pessoa, conseguimos mobilizar outros colegas (podemos chamá-los assim) e temos estado a postos para desenvolver algumas atividades

de influência, FAZER O LÓBI pelo LÓBI no fundo junto de quem decide, e portanto, temos uma.... Dentro de 6 meses, por exemplo vamos junto à Assembleia da República, com toda a noção de Transparência, Ética, com o Deputado Mendes Bota, que vamos ver o que é que sair, em meados de Janeiro, ou Fevereiro ... uma boa ideia seria a Lisbete se calhar entrevistá-lo a ele também, portanto esta parte podemos falar depois da entrevista, para não ficar com muitos minutos gravados ...”

Lisbete: Questão 5 - Em relação à Sociedade Civil, de que forma, uma vez que há esta cultura tão enraizada, não só do governo mas também da parte da sociedade, se perguntarmos a qualquer pessoa o que é o Lóbi, as pessoas não saberão dizer e outras tantas vão dizer, realmente que é a prática de influências, que é chegar por meios ...

Dr. Martins Lampreia: “... processos binários (e sorriu....)”

Lisbete: ... e pronto ... de que forma é que poderíamos, um pouquinho, de renovar a mentalidade e a cultura de um País (é difícil) ... mas de que forma é que poderíamos tentar mostrar à sociedade civil que o Lóbi é necessário ... De que forma é que a Sociedade Civil poderia contribuir, para a Regulamentação do Lóbi em Portugal?

Dr. Martins Lampreia: “Ora bem ... as opiniões dos meus colegas (as minhas às vezes divergem de alguns deles) em que poderemos fazer uma grande campanha de informação a esse respeito, para sensibilizar a sociedade civil e depois tentar tornar que a atividade seja ao menos reconhecida (em primeiro lugar) e regulamentada, enfim ... eu sou da opinião que se não começarmos pelo topo dificilmente não conseguiremos que a sociedade civil aceite pelo menos, ou queira ouvir, porque com a má conotação que a atividade tem, e não sendo regulamentada, antes de explicar que é uma coisa boa para eles, enfim ... é um bocadinho estar a pregar no deserto, não tem grande impacto. Penso que se deve começar ao contrário, que é pelo topo da pirâmide depois descer ... mas isto é uma opinião pessoal, claro. Daí que o esforço tem sido feito principalmente junto dos decisores políticos, os vários partidos, dos vários governos, começando pelo Guterres ... perdi-me ... a sua pergunta era o que é que poderiam fazer...? Está previsto depois se conseguirmos com o Deputado Mendes Bota, a levar esta sua conferência e assunto no nosso Parlamento, dar o máximo de cobertura de Imprensa e quem sabe a partir daí sim, a sociedade civil poderia então fazer uma petição, e as pessoas (portanto todas) assinam a petição para que o assunto seja debatido na Assembleia da República. Mas é necessário dar os primeiros passos na

parte da regulamentação, não é? Porque já ouvi algumas vozes contrárias dizer “Há o que se deve no fundo é regulamentar a corrupção” (logo aí diz tudo, não é?), aliás dito pelo atual bastonário da ordem dos advogados, não é uma pessoa qualquer. Disse uma vez no jornal, já não me recordo em qual, disse “sou contra porque acho que seria uma maneira de regulamentar o tráfico de influências e a corrupção” portanto o senhor então deve estar devidamente informado sobre o que é, portanto ... ao contrário do seu antecessor José Miguel Júdice, que é todo a favor da regulamentação do Lóbi. Penso que é bom para os advogados, em lugares que poderiam ter uma dupla função, trabalhar junto ao poder judicial e também junto do Legislativo e Executivo. É o que se passa em Washington portanto, metade dos Lobistas ... mais de metade dos 60.000 lobistas que lá estão, são advogados, é normal, portanto percebem de leis e tal, superam em muito as pessoas que vêm das áreas da comunicação tradicional, 30% se tanto... De maneira que a sociedade civil poderia interferir sim, mas só depois de estar devidamente informada e saber que têm, digamos, um apoio legislativo por trás, há uma proposta de execução e aí sim ... essa é a minha opinião... posso estar errado, mas ...”

Lisbete: Questão 6 - Qual é a sua perceção do papel do Lóbi nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal? E Porque nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento? Porque é neste foco que pretendo desenvolver o trabalho da Dissertação do Mestrado. Qual é a sua perceção de como tem sido feita a cooperação para o desenvolvimento em Portugal? É feita através do Lóbi ou pelas suas próprias armas?

Dr. Martins Lampreia: “... quando falamos de cooperação, refere-se de cooperação com outros países?”

Lisbete: ... com outros países

Dr. Martins Lampreia: “... com outros países pronto ... há o Lóbi a nível Nacional e a Nível Internacional. Nacional é mesmo com o nosso país, apenas nós e a nível Internacional as relações com outros países ... Penso que seria ótimo ... nós já temos se quiser os canais de cooperação enfim, oficiais não é?, que são as Embaixadas não é? Que já não são apenas em termos políticos como sabe, agora esta diplomacia económica, que este governo quando entrou o Sócrates ... em Bruxelas, em Nova Iorque, as REPERs (as representações permanentes) são um bom aliado de qualquer gestor, de qualquer administrador ou de qualquer lobista, devidamente... a nossa REPER que em Bruxelas (a

Portuguesa) para mim teria sido um bom aliado, conseguir com eles juntar influências, para poder conseguir avançar ..., portanto, o que é que o lobista pode trazer a mais que não traz um funcionário de uma Embaixada? Como são oficiais, e à partida têm limitações próprias. Nem toda a gente na Embaixada vai poder dar uma conferência de Imprensa, só se for os Líderes, obviamente ... na realidade funcionam dentro de uns parâmetros que têm pequenas particularidades ridículas, mas é um horário de funcionamento, das tantas às tantas, e a partir dali ... o lobista não tem estas limitações ... portanto até tem uma maior autonomia de funcionamento, não tem certo tipo de responsabilidade institucional, TÊM RESPONSABILIDADE SIM, mas não de hierarquias, tipo as forças armadas que o Capitão não pode fazer declarações á Imprensa sem autorização do General, ou coisa assim do género ... o lobista não tem esse problema não é? Pode mobilizar quer os Mídias, quer através da internet porque fala como um civil digamos neste caso em comparação com os militares ... mas faz parte também, o lobista faz parte da sociedade civil ao fim ao cabo, não tem de obedecer a hierarquias não é? Como se passa também no Parlamento, portanto seria se quisesse uma brigada ligeira, os lobistas, que podem ajudar as instituições já devidamente instaladas e oficialmente reconhecidas na sua função e para ter uma ideia portanto no início do ano passado os 5000 lobistas que estavam acreditados no Parlamento Europeu, 800 eram Alemães, 600 eram Britânicos, os Franceses 300, a própria Espanha que tem a mesma situação em que o lóbi não está regulamentado, tinha 150 lobistas acreditados (claro que estavam distribuídos por regiões Galiza e tal) mas todas as grandes empresas a SOL, a Ibéria têm lá pessoas acreditadas para defender os seus interesses. Obviamente que têm as suas associações profissionais que tratam do lóbi, obviamente com as suas representações permanentes (REPER) e por aí fora, mas também têm os seus lobistas, ou seja, é portanto o exército, imagine que existe uma brigada ligeira em termos militares, que tem uma maior autonomia, que obedece a regras, mas que ajuda não é? a progressão desse exército ... é um pouco como eu vejo em termos militares se quiser e que me revejo bem ... quando eu digo que os Alemães tinham à volta de 800 Lobistas, e os Ingleses à volta de 600, Portugal eramos 3. Há ... como é que as pessoas podem ajudar o País a ver os seus direitos, se os outros têm 800 ou 600? É mais complicado não é. Isto tudo depois voltamos sempre ao início, à base, não é? Portanto, não há mais porque a atividade não está regulamentada, quem faz Lóbi faz o Lóbi caseiro não é?, à antiga portuguesa que não resulta não é?, ninguém vai fazer pedido ao deputado porque é da

família, tudo bem se calhar até tem a ver, ou porque é Português só por isso, mas o Lóbi quando o fazemos, não fazemos só apenas junto dos deputados portugueses, temos de ir às outras nacionalidades não é?, é um pouco mais complexo do que a atividade do que pode parecer, e depois também toda a influência de conseguirmos um artigo de opinião no fama show Time, em Bruxelas, quer num quadro mais principal, como especialista, conseguir em grupo mobilizar através da internet, das redes sociais as pessoas, criar ... tanta coisa que se pode fazer hoje em dia, qualquer coisa da energia vista pelo consumo, da poupança, o que quiser ... tudo isto portanto são formas que óbvio que não faz milagres sozinho tem de conseguir conciliar um conjunto de atividades.

Portanto nas políticas de cooperação para assumir, poderia dizer que seria mais um instrumento de gestão, se quiser, ao serviço dessas políticas de cooperação e nós continuamos a fazer o lóbi nos países Palop's, ou Canadianos, ou Estados Unidos, ou até Japoneses têm esse instrumento também para ajuda e é pena não fazerem mais ...”

Lisbete: Questão 7 - Em relação a essa vertente da cooperação (numa das vertentes de cooperação) se lhe pedisse para me indicar INDICADORES/INSTRUMENTOS que possam ser capazes de identificar se ‘aquela’ empresa ou instituição para a Cooperação está ou não está a fazer Lóbi ... aliás quais deveriam ser os INDICADORES, no seu entender, que pudessem identificar que ‘por esta e aquela razão’ naquela situação, aquela empresa ou instituição estava a fazer lóbi, só que inconscientemente ‘ela’ acha que não faz lóbi.

Dr. Martins Lampreia: “Enfim tudo o que seja, digamos, temos de ir à definição da atividade das muitas que existem, o lóbi é um conjunto de atividades, cuja finalidade é defender os interesses de um grupo de empresas, uma associação seja o que for, uma região, junto de quem legisla, junto de quem faz ... junto do poder legislativo e executivo. Bem a nível de Bruxelas estamos a falar da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia. Portanto, primeiro (não sei se entendi bem...), como é que se poderia avaliar se está a fazer lóbi? Se estão a defender interesses, portugueses, estão a fazer lóbi. Podem é não o chamar assim, provavelmente, se calhar, os ecologistas se calhar não se aperceberam ainda que estão a fazer lóbi pela defesa do ambiente, mas na realidade o lóbi é a defesa de interesses, se não lhe quisermos utilizar a palavra, não é? Agora há especialistas que podem tratar disso, sejam consultores, ou a trabalhar numa organização e

defendem os seus interesses, como são as ONG's, portanto os indicadores ... (era essa a pergunta), não há indicadores, sendo uma empresa como a Embaixada, não se pode dizer que a Embaixada faz Lóbi, ela defende os portugueses, mas não pertence à sociedade civil, pertence ao Estado, ao Governo, uma REPER a mesma coisa, portanto, fora desse âmbito político, tudo o que se refere, por exemplo, as Câmaras de Comércio, há lobistas em Bruxelas até à American Chamber of Commerce, defende os interesses Americanos, junto com a REPER e outras, em termos de comparação defendem os interesses Americanos na União Europeia. Todas as empresas Americanas, fazem exatamente o lóbi através da American Chamber of Commerce, e fazem diretamente, ou através de contratação com os profissionais.

Portanto como eu estava a dizer, o que é que era preciso para em termos de instrumentos, se deveria ter em atenção para a regulamentação do Lóbi em Portugal, portanto eu penso que primeiro haveria que reconhecer a atividade como tal, depois fazer uma regulamentação, a seguir a isso deveria de haver um código de ética, um código deontológico, criado pelo Presidente da República, por exemplo, ou por uma comissão, a Comissão de Transparência, só que obrigue os lobistas a funcionar segundo certos parâmetros. Era preciso depois haver um controlo dos profissionais, ou seja, haver um registo oficial de lobistas, e sempre que houvesse contactos personalizados entre um profissional, ou seja um lobista, e um Deputado ou um lobista e um governante, isso fosse tornado público. O que é que aquele senhor que representa uma associação, uma empresa, uma região, um País, foi falar com um Secretário de Estado, ou com um Ministro, ou um Deputado, seja o que for, ou com um grupo Parlamentar, sobre que assunto e com que intenção. Não estamos a inventar nada, fazem como os Americanos, está on-line passado vinte e quatro horas, sempre que se vai falar com um Senador, ou com alguém da Administração Americana. E depois seria necessário também haver uma Associação de Lobistas, portanto profissionais, no fundo que supervisionem um pouco a atividade, tal como existem com os Médicos, ou com os Engenheiros, ou com os Jornalistas, também há maus lobistas atenção, portanto que supervisionem um pouco toda essa atividade, que tomem providencias quando pisam o risco e também não esquecer que seria muito importante fazer uma campanha de informação junto do grande público, ou então como é que a população entendia o que é que será regulamentar uma atividade se se continua a pensar que é uma atividade de tráfico de influências, não é? Para explicar é preciso uma

campanha penso que a nível do Ministério de Educação, seria bom ter cursos também, como se fez no final dos anos setenta com as Relações Públicas, de Publicidade e Jornalismo, não existiam ... quem trabalhava em Jornalismo era um Jornalista de Carima, que vinha de Direito, de Economia ... de outras áreas, e passou a ser Jornalista... quem era de Publicitário passava a trabalhar também em Publicidade sem nunca ter um curso, as Relações Públicas a mesma coisa ... a partir do momento que passou a haver cursos superiores na área da comunicação, das ciências da comunicação, do marketing também, a coisa tornou-se muito mais transparente, mais compreensível. As Relações Públicas tiveram durante muito tempo, agora já não, pensavam que as Relações Públicas andavam de porta em porta a vender enciclopédias, ou qualquer coisa, não é ... as pessoas assim o pensam ... portanto isto teria de ser este grupo de trajeto ...”

Lisbete: Questão 8 - Muito obrigada por esta questão em relação à sua perceção sobre a influência do lóbi nas políticas de cooperação para Desenvolvimento em Portugal ... mas se nós considerarmos esses indicadores da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional, considera que a identificação de Indicadores é importante para conseguirmos perceber se uma dada atividade está ou não a exercer, mesmo que não se identifiquem?

Dr. Martins Lampreia: “Penso que sim, será um trabalho monstruoso que se propõe a fazer ... mas sem dúvida porque era preciso dissecar toda a atividade do lóbi (que como já tivemos a oportunidade de falar, à pouco Off de Record) portanto começa primeiro por fazer todo um INPUT e um INTELLIGENT do mercado, não é? Do TARGET, a seguir à uma análise desses dados recolhidos, uma ANÁLISE ESTRATÉGICA e é a partir daí que se desenvolve então toda a estratégia do lóbi, neste caso não é? Para a defesa dos interesses, com ... organizando uma coligação ou não, isso não interessa, e é portanto essa parte é importante. A seguir tinha-se de fazer um PLANEAMENTO adequado, e é pelo planeamento sobretudo que se poderá ver se essa instituição, ou esse conjunto de empresas está a fazer lóbi e depois terá de IMPLEMENTAR e ANALIZAR OS RESULTADOS. Mas isso basicamente é um planeamento de gestão clássico, não é? Também quase todos começam assim, não é exatamente com os mesmos objetivos ... Mas seria importante que isso existisse e confesso que estou a ouvir pela primeira vez falar no assunto e seria realmente ótimo para a atividade que houvesse uns indicadores desses ... por acaso da

cooperação estou-me a lembrar que tenho ali deve interessar uns dados sobre a OCDE sobre o Lóbi mesmo que já lhe dou quando acabarmos a entrevista ...”

Lisbete: Questão 9 - Existe alguma coisa que queira acrescentar e que não foi aqui falado, que ache importante na sequência destes indicadores, e desta situação do Lóbi em Portugal de como é visto?

Dr. Martins Lampreia: “Já abordamos assim por alto, mas queria dizer que está previsto para 14 ou 15 (já não me lembro) de Janeiro a Assembleia da República Debater, finalmente e pela primeira vez, o que é o Lóbi, dentro da Comissão de Tratamento de Ética, Transparência e Comunicação com o Deputado o Dr. Mendes Bota. Será uma maneira de começar 2013 com o pé direito e vamos ver se a partir daí então conseguimos desenvolver o Lóbi pelo Lóbi, de forma a chegar a final de 2013 já com os objetivos atingidos. Basicamente os nossos objetivos são simples, é simples de enunciar difíceis de concretizar, no fundo será fazer com que o Lóbi seja uma atividade regulamentada. E Coragem e boa sorte para o seu trabalho.”

Lisbete: Muito Obrigada por ter aceitado o convite.

Dr. Martins Lampreia: “Eu é que agradeço.”

Lisbete: Muito Obrigada.

2.1 Enquadramento temporal da entrevista exploratória – Prof. Doutor Luís Mah

No dia 20 de outubro de 2016, enviei um e-mail ao Prof. Doutor Luís Mah (luismah@iseg.ulisboa.pt) para marcação da entrevista por telefone. O Prof. Doutor Luís Mah, é investigador pós-doutoramento, no Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA) do ISEG-Universidade de Lisboa. Doutorado em Estudos de Desenvolvimento pela London School of Economics (LSE) e investigador do papel do Estado no desenvolvimento asiático, as relações económicas intra-asiáticas e entre a Ásia e o resto do mundo. No próprio dia o Prof. Doutor Luís Mah confirmou a entrevista, para dia 24 de outubro 2016, às 12:00 por telefone, (conforme e-mail arquivado).

A entrevista teve a duração real de 0:36h. A entrevista foi elaborada com cinco questões, tendo o seu início às 12:11h, sendo as mesmas questões cumpridas e respondidas. Antes do início da entrevista foi comunicado a finalidade da entrevista. O Prof. Doutor

Luís Mah autorizou a disponibilização dos dados da entrevista (para tratamento académico) por meios eletrónicos e outros meios existentes, relativamente ao Projeto de Dissertação de Mestrado, em estudo. Desta forma, a entrevista na sua íntegra foi redigida em formato papel, estando arquivada juntamente com o e-mail da confirmação da mesma.

2.2 Questões da Entrevista Exploratória e sua Justificação – Prof. Doutor Luís Mah

1ª/Q: Como é visto o lóbi, pela opinião pública portuguesa?

(Enquadrar a visão do lóbi, na opinião pública portuguesa, contribuindo para a validação do enquadramento teórico)

2ª/Q: Qual a sua perceção sobre o papel e a influência do Lóbi, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal? É feita e por quem?

(Enquadrar as Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, na atividade lobística)

3ª/Q: Quais seriam, no seu entender, os indicadores/instrumentos que deveríamos ter em atenção, para a regulamentação do lóbi em Portugal?

(Validar ou rejeitar os critérios/indicadores do Modelo de Avaliação de Influências)

4ª/Q: Considera relevante a existência de um Modelo de Avaliação de Influências, que quantifique/qualifique ou não, a existência da atividade lobística?

(Tirar elações sobre a validade ou não da criação de um Modelo de Avaliação de Influências)

5ª/Q: Existe alguma questão que esperava que lhe tivesse sido colocada, e que não aconteceu?

(Pretende-se que seja acrescentado algo que até então não tivesse sido enunciado, e que contribua para o estudo em causa)

2.3 Redação da Entrevista Exploratória – Prof. Doutor Luís Mah

Lisbete: Boa tarde Doutor Luís Mah, muito obrigada por ter aceite esta entrevista, por telefone, no sentido de colaborar na investigação do Projeto de Dissertação de Mestrado, desenvolvida na Universidade de Aveiro e intitulada por: *Modelo de Avaliação de Influências: O Lobby e a Advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.*

Lisbete: Questão 1- Como é visto o lóbi pela opinião pública Portuguesa?

Doutor Luís Mah: Para começar queria referenciar que estou mais vocacionado não tanto com o lóbi mas com a chamada Advocacy Social. O lóbi em geral não é algo bem visto, porque é visto como algo feito nos bastidores, informal e muitas vezes visto como algo ilegal. O debate neste tema em Portugal é mais no sentido da necessidade em LEGISLAR E REGULAR a própria atividade e de perceber que tipo de regulação deverá ser. É uma atividade efetivamente que existe em Portugal, mas que ninguém a reconhece. Deveria existir mais TRANSPARÊNCIA, mas existem muitos interesses subjacentes a diversas AÇÕES que não é ‘apropriado’ a sua ligação ao lóbi. Na Advocacy Social faz-se campanhas e sensibilização de diversos patamares, não só pelos média, a sociedade civil, os políticos, os decisores e todos os intervenientes que participem num determinado processo. O lóbi para muitos a sua associação é indesejada e para os restantes, se conseguirem colocar-se à deriva do termo, ainda melhor.

Lisbete: Questão 2- Qual a sua perceção sobre o papel e a influência do Lóbi, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal? É feita e por quem?

Doutor Luís Mah: Tão pouco desenvolvida, é quase irrelevante. No entanto, potencialmente os principais atores serão os da Plataforma Portuguesa das ONGD's. Existe uma série de consultoras que poderão ter um papel em termos de influência das políticas de cooperação para o desenvolvimento. É algo que vai-se fazendo de forma muito informal e por isso muitos não se apercebem do que estão de facto a fazer é lóbi.

Lisbete: Questão 3- Quais seriam, no seu entender, os indicadores/instrumentos que deveríamos ter em atenção, para a regulamentação do lóbi em Portugal?

Doutor Luís Mah: Seria inevitavelmente a TRANSPARÊNCIA, pois se alguém se encontra, por exemplo, com Deputados, esse ENCONTRO deve ficar oficialmente registrado. Imagine que me vou encontrar com alguém do Ministério dos Negócios Estrangeiros, enquanto membro de uma plataforma que faz lóbi, logo esse encontro deve estar registrado para que se saiba quem foi ao encontro, quem disse o quê, o que se falou... ou seja que seja completamente transparente... a questão é quem é que, fazendo este tipo de actividade, está disposto a ser transparente. Em Portugal, a pessoa ideal para falar deste tema é o Luís de Sousa “Transparência e Integridade”. O que ele defende é precisamente a REGULAMENTAÇÃO de uma atividade que já existe. O problema é que o mundo político ainda não tem uma opinião consensual sobre a questão.

Lisbete: Questão 4- Considera relevante a existência de um Modelo de Avaliação de Influências, que quantifique/qualifique ou não, a existência da atividade lobística, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal?

Doutor Luís Mah: Não sei dizer muito bem se seria relevante. Em Portugal, as ONGs dedicam-se mais à implementação de PROJETOS e pouco a influenciar políticas de cooperação para o desenvolvimento.

Lisbete: Questão 5- Existe alguma questão que esperava que lhe tivesse sido colocada, e que não aconteceu?

Doutor Luís Mah: Não tenho mais nada a acrescentar do que foi falado. Contudo parece-me importante falar com o Luís de Sousa, porque pode ter indicadores importantes para o seu trabalho.

Lisbete: Muito Agradecida pela disponibilidade e até breve!

Doutor Luís Mah: Também agradeço e espero ter ajudado para o seu trabalho.

3.1 Enquadramento temporal da entrevista exploratória – Doutor Pedro Krupenski

No dia 20 de outubro de 2016, enviei um e-mail ao Doutor Pedro Krupenski (pedro.krupenski@oikos.pt) para a marcação da entrevista por telefone. O Doutor Pedro

Krupenski é Presidente na Plataforma Portuguesa das ONGD e OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento, anteriormente pertenceu à Amnistia Internacional – Portugal Badoka, Plataforma Portuguesa das ONGD.

No dia 21 de outubro de 2016, o Doutor Pedro Krupenski confirmou a entrevista, para dia 31 de outubro 2016, às 12:00 por telefone, (conforme e-mail arquivado). A entrevista teve a duração real de 0:40h. A entrevista foi elaborada com cinco questões, tendo o seu início às 12:15h, sendo as mesmas questões cumpridas e respondidas. Antes do início da entrevista foi comunicado a finalidade da entrevista. O Doutor Pedro Krupenski autorizou a disponibilização dos dados da entrevista (para tratamento académico) por meios eletrónicos e outros meios existentes, relativamente ao Projeto de Dissertação de Mestrado, em estudo. Uma vez que a entrevista foi efetuada via telefónica, a sua redação foi enviada para o Doutor Pedro Krupenski no dia 15 de novembro de 2016 por e-mail, sendo que a mesma validada pelo Doutor Pedro nesse mesmo dia com considerações, que evidentemente foram tidas em conta. Desta forma, a entrevista na sua íntegra foi redigida em formato papel, estando arquivada juntamente com o e-mail da confirmação da mesma.

3.2 Questões da Entrevista Exploratória e sua Justificação – Doutor Pedro Krupenski

1ª/Q: No seu entendimento, como é visto o lóbi, pela opinião pública portuguesa?

(Enquadrar a visão do lóbi, na opinião pública portuguesa, contribuindo para a validação do enquadramento teórico)

2ª/Q: Qual a sua perceção sobre o papel e a influência do Lóbi, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal?

(Enquadrar as Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, na atividade lobística)

3ª/Q: Quais seriam, no seu entender, os indicadores/instrumentos que deveríamos ter em atenção, para a regulamentação do lóbi em Portugal?

(Validar ou rejeitar os critérios/indicadores do Modelo de Avaliação de Influências)

4ª/Q: Considera relevante a existência de um Modelo de Avaliação de Influências, que quantifique/qualifique ou não, a existência da atividade lobística, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal?

(Tirar elações sobre a validade ou não da criação de um Modelo de Avaliação de Influências)

5ª/Q: Existe alguma questão que esperava que lhe tivesse sido colocada, e que não aconteceu?

(Pretende-se que seja acrescentado algo que até então não tivesse sido enunciado, e que contribua para o estudo em causa)

3.3 Redação da Entrevista Exploratória – Doutor Pedro Krupenski

Lisbete: Boa tarde Doutor Pedro Krupenski, muito obrigada por ter aceite fazer esta entrevista, por telefone, no sentido de colaborar na investigação do Projeto de Dissertação de Mestrado, desenvolvida na Universidade de Aveiro e intitulada por: ***Modelo de Avaliação de Influências: O Lobby e a Advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.***

Lisbete: Questão 1- No seu entendimento, como é visto o lóbi pela opinião pública Portuguesa?

Doutor Pedro Krupenski: “O ‘termo’ lóbi é visto com muita desconfiança, associado a maior parte das vezes a grupo de influências, até mesmo diria ilegítimos e pouco ortodoxos, favoráveis a determinado setor, logo é visto de forma muito sectária.

O anterior governo manifestou a intenção de legislar sobre/regulamentar o lóbi e chegou a convocar a Plataforma para uma reunião de consulta. A legislação em causa nunca chegou a ser produzida. Na Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, nunca existiu um enquadramento legal sobre o lóbi, tudo é feito sem o nome. Porque não havia regulamentação do lóbi a nível europeu, no que diz respeito ao financiamento, houve abusos de parte a parte, coisa que hoje já não acontece não só porque as regras de acesso

aos fundos são mais claras mas também porque as práticas de lóbi estão regulamentadas e como tal os processos são mais transparentes e impermeáveis a influências ilegítimas.

A Plataforma surgiu como um interlocutor da União Europeia, apenas para questões de financiamento e para a auscultação da sociedade civil, devido às necessidades emergentes.

A Plataforma serve para potenciar o trabalho das suas Associadas, a nível Político, Legislativo e Financeiro e para promover as boas práticas e um ambiente favorável à atuação das organizações. Para tanto está a trabalhar na construção e adopção de um código de conduta transparente que induza as boas práticas. Trata-se de um complexo de boas práticas e as próprias associadas aderem existindo compêndio de princípios e de boas práticas, ao qual as Associadas aderem em paralelo à Carta Europeia das ONGD.

Inclui questões como por exemplo regras de Conduta na Comunicação, a exigência de transparência na apresentação dos resultados, e na prestação de contas. No Plano estratégico da Plataforma, foi identificada a necessidade de criar um código de conduta, com regras muito específicas, regulando, por exemplo, o modo como lidar com entidades terceiras. O documento ainda não é público, pois ainda está em processo de sistematização, ou seja, a compilação das regras, princípios e boas práticas, num documento único e organizado.

Lisbete: Mas a questão da transparência desde o início do processo até à sua execução, não deveria ser mais transparente, no sentido de se criar uma base de dados onde estivesse estipulado, quem falou com quem, quando ...

Doutor Pedro Krupenski: Existe efetivamente um trabalho de Lóbi, mas de forma casuística. A direcção que é quem normalmente o faz, tem um mandato. Quando se trabalha num tema novo (que não conste no madato) são informadas as associadas Associadas e normalmente reúnem-se para decidir o conteúdo e as táticas. Depois existem reuniões, são informadas as Associadas e normalmente reúnem-se para decidir o conteúdo e as táticas, através de newsletter ou pelo normal circuito de divulgação. Quando se trata de desfecho do processo ou no âmbito do mandato da direcção, as Associadas são consultadas pro mail e informadas dos resultados por newsletter não existindo nenhuma reunião intercalar. Muitas ONGD preferem chamar e considerar isto ‘Relações Institucionais’. Não se querem “associar” ao termo lóbi, muito embora se alterassem para o

termo ‘Relações Institucionais’, associavam-se de certeza. O problema é que o termo não é bem conotado, e muitas associadas preferem colocar-se à margem do mesmo.

Lisbete: Questão 2- Qual a sua perceção sobre o papel e a influência do Lóbi, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal?

Doutor Pedro Krupenski: Digamos que pelo vetor da transparência, seria muito vantajoso, mesmo para contribuir para a mudança da conotação do lóbi em Portugal. Nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, cada Direção da Plataforma tem um mandato específico com liberdade de Decisão. Se um tema é relativamente novo, não tem consenso, é necessário encontros presenciais para discutir. Quanto aos temas recorrentes, escutam-se as partes de forma mais célere. Já os temas na Cooperação que sejam mais específicos e que ainda não se tenham sido tratados, é necessário outro tipo de procedimentos e o processo não é tão célere. No geral, existe lóbi na Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, e seria muito benéfico a regulamentação de todas as ações no sentido de identificar e regular todos os passos do processo. Na Cooperação para o Desenvolvimento, e para muitos temas de direitos humanos, do ponto de vista tático poderá não ser assim tão linear e tão ‘vantajoso’ assim, os processos de lóbi serem públicos e abertos. Posso dar-lhe um exemplo sem nomes de uma jovem Iraniana que ia ser apedrejada porque alegadamente tinha cometido adultério. Enquanto decorria uma campanha pública, massiva, à escala quase global (no universo da Amnistia). A Secretária Geral da Amnistia, foi ter com o então Presidente do Irão, para interceder pela jovem, no sentido de travar tal ação e a mesma ser indultada. Estava a decorrer há meses uma campanha a nível da Comunicação Social, por todo o Mundo, várias ações da sociedade civil a opor-se a tal situação. Quando a Secretária Geral da Amnistia foi ter com o então Presidente do Irão, que lhe disse haver maior probabilidade de a jovem em causa ser indultada se não o chateassem mais com uma campanha pública. Foi então que na mesma hora que a Amnistia contactou todas as vias de “pressão”, comunicação, sociedade civil, instâncias Europeias e Mundiais no sentido de ser retirada toda aquela ação de lóbi e de advocacy, o que não foi fácil devido a tantos agentes e tantas instituições/organizações envolvidas no processo. Efetivamente o Lóbi e a advocacy existem na sua ação, nomeadamente, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, no entanto não estou certo de que em qualquer caso seja benéfico esmiuçar publicamente

todas as ações, precisamente porque taticamente pode ser prejudicial (como pelo no exemplo que anteriormente dei), e em muitos temas, penso que excesso de transparência durante o processo não seria benéfico. Torne-se o processo totalmente depois de concluído. Para além dos temas serem diversificados, também temos de considerar a diversidade das Associadas. No meu entender existem 3 grupos dentro das associadas: o primeiro grupo não faz lóbi, nem sequer tem vocação ou necessidade. O segundo grupo, faz mas não lhe dão esse nome, por exemplo nos projetos para a educação e desenvolvimento, no sentido de sensibilizar a sociedade. O terceiro grupo, que é um grupo pequeno, reconhece a influência pública/política no seu próprio ADN atuam como tal. Como são poucas, passam despercebidos.

Lisbete: Dentro desta panóplia, de onde considera que surgiu este preconceito do termo lóbi?

Doutor Pedro Krupenski: Considero que está relacionado com a forma como encaramos o poder político. Não existe (achamos que não) política além dos limites dos partidos e achamos que estes servem clientelismo ... muitos dos Deputados quando saem de lá e mesmo quando estão a exercer funções têm as suas empresas. Como percecionamos o paradigma do poder político que tem propensão para ser complexo, leva-nos a encarar a prática do lóbi com muita desconfiança. A realidade da União Europeia ou a dos Estados Unidos não é essa: o lóbi assenta numa forte comunicação e está devida e fortemente regulamentada.

Lisbete: Questão 3- Quais seriam, no seu entender, os indicadores/instrumentos que deveríamos ter em atenção, para a regulamentação do lóbi em Portugal?

Doutor Pedro Krupenski: É difícil ... em princípio o próprio exercício da cidadania deveria ser muito mais ativo e os decisores políticos eleitos deveriam esforçar-se por manter constante ligação com as bases. Deveria ser regulamentado o lóbi como uma determinada especificidade. O diálogo democrático esgota-se na formalização da auscultação. Não há participação efectiva dos cidadãos na construção das decisões. O diálogo existe mas esgota-se em si próprio, não sendo tido em conta o que foi dito levando a que a decisão final, apesar de ter havido diálogo, seja totalmente unilateral. Os próprios Deputados não ouvem os seus constituintes ... outros já estão abertos ... o registo

burocrático e formal não existe, quase não se transmite tudo ...também alguns cidadãos elegem os seus representantes, atribuem-lhes um mandato e depois 4 anos depois tomam novas decisões existindo pouca monitorização e interesse ... O principal indicador seria a TRANSPARÊNCIA, para identificar o estatuto lobístico, ou seja, quem é ele, IDENTIFICAR OS CANAIS e INTERLOCUTORES, as PRÓPRIAS EXPETATIVAS mas também o reverso da medalha, ou seja, também dos DECISORES POLÍTICOS, independente de já terem códigos de conduta. Como os Deputados se devem relacionar com os lobistas e o próprio processo. Ou seja REGULAMENTAÇÃO sobre o estatuto dos agentes ativos mas também dos agentes passivos. Na OIKOS (Cooperação e Desenvolvimento) existe lóbi a toda a escala, mas não é um termo utilizado com muita frequência pois sabemos que não é bem visto. Ainda há bem pouco tempo tivemos um projecto de influência de políticas públicas (um nome sofisticado para lóbi) que tinha como parceiros formais, a Direção Geral da Saúde e que resultou na produção de matéria-prima muito qualificada, para a formulação de uma estratégia nacional integrada de segurança alimentar e nutricional.

Os indicadores que considero mais relevantes é a própria TRANSPARÊNCIA de ambas as partes e a sua REGULAMENTAÇÃO e REGULAÇÃO. Como referi anteriormente, nem todos as acções de lóbi, taticamente, devem ser durante o seu percurso demasiado transparentes, podendo ter EFEITOS FUTUROS não desejáveis. Depois de concluído o processo, venha a transparência.

Lisbete: Questão 4- Considera relevante a existência de um Modelo de Avaliação de Influências, que quantifique/qualifique ou não, a existência da atividade lobística, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal?

Doutor Pedro Krupenski: É importante seirmos o mesmo para a sensibilização da opinião pública portuguesa, porque o lóbi em si é visto como um efeito colateral e não necessariamente objetivo central do próprio projeto. A influência política também deverá ser considerada. Neste sentido, na formulação de projetos a existência de um quadro lógico deveria incorporar os destinatários diretos e indiretos e também os decisores políticos. Apesar de considerar que a transparência é um indicador muito importante, considero que se o jogo for totalmente transparente, aberto poderá colocar em causa a EFICÁCIA DAS AÇÕES. Porque quando falamos com os DECISORES FINAIS, falamos com os

QUADROS TÉCNICOS também ... será viável ou não? Haverá mais constrangimentos ou não? Às vezes a total transparência não traz benefícios ao próprio processo, não tornando por isso os processos ilegítimos apenas porque CERTAS AÇÕES às vezes necessárias só terão efeitos se não forem conhecidas. Desculpe esta minha comparação, mas o que o treinador fala nos balneários no intervalo do jogo não é público e não é por isso que estão a conspirar contra alguém ... não é por isso que estamos a restringir o processo e o conhecimento do público em geral. Outro caso, sobre um determinado assunto muito importante, nomeadamente de um constrangimento que muitas ONGD estavam a sofrer, falamos com os nossos INTERLOCUTORES, num evento público e foi-nos dito off the record que deveríamos dirigir o nosso pedido a uma outra pessoa em concreto. Entretanto a Plataforma, por lapso, colocou essa informação off the record na newsletter dos Associados. Recebemos de seguida alguns telefonemas da pessoa responsável pela informação off the record a, com toda a razão, protestar por estarmos a tornar público algo que nos tinha legitimamente dito para nos ajudar. A situação foi repostada no sentido de retirar a informação da Newsletter. Logo as pessoas que podem influenciar sentem-se melhores se não forem conhecidas ou referidas. Não é que com isto se possa concluir que a decisão tomada não fosse transparente e legítima, muito pelo contrário, a situação resolveu-se mas a verdade é que as boas práticas de abrir o jogo pode restringir a pessoa, o próprio processo e o futuro dos relacionamentos ... Um Modelo de Avaliação de Influências, como qualquer outro Modelo de Avaliação só pode ser benéfico, no seu geral para um estudo de algo, agora a sua aplicação é que já não sei se será bem vista e bem aceite por todos os intervenientes ... às vezes a sociedade prefere continuar a fazer e a ser mas sem ser identificada ...

Lisbete: Questão 5- Existe alguma questão que esperava que lhe tivesse sido colocada, e que não aconteceu?

Doutor Pedro Krupenski: Não, penso que foi tudo abordado neste âmbito. Muito embora tenha dificuldade no contexto Português em fornecer-lhe mais informação documentada sobre lóbi, creio que lhe disse o essencial. Em tempos no âmbito do Fórum para a Cooperação Portuguesa, foi criado um grupo de trabalho para DEFINIR uma ESTRATÉGIA sectorial para lóbi e Advocacy. Penso que teria sido muito benéfico para o sector se tivéssemos ido além de um drfat com 5 ou 6 páginas de tópicos a desenvolver,

para desmitificar os preconceitos e contrariar um certo conforto e inércia relacionado com isto. Somos cidadãos demasiado passivos.

Parece-me bem discutir o conceito ... mas a sociedade portuguesa, no seu todo, já tem práticas muito enraizadas e os canais de comunicação nem sempre estão à mão de os estudar ...

Lisbete: Muito Agradecida pela disponibilidade e até breve!

Doutor Pedro Krupenski: Eu também agradeço e espero ter contribuído de alguma forma para o seu estudo.

3.1 Enquadramento temporal da entrevista exploratória – Professor Doutor Luís de Sousa

No dia 28 de novembro de 2016, enviei um e-mail ao Professor Doutor Luís de Sousa (luis.sousa@ics.ulisboa.pt) para agendamento da marcação da entrevista por telefone. O Professor Doutor Luís de Sousa é investigador auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, doutorado em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Universitário Europeu de Florença em Julho 2002, com uma tese sobre políticas públicas de combate à corrupção, sendo o coordenador responsável da rede de investigação sobre agências anticorrupção (ANCORAGE-NET) e presidente da Transparência e Integridade - Associação Cívica (TIAC), sendo também consultor internacional e investigador correspondente da Comissão Europeia sobre políticas de controlo à corrupção.

No dia 05 de dezembro de 2016, o Prof. Doutor Luís de Sousa confirmou telefonicamente a entrevista, para dia 07 de dezembro 2016, às 22:00 por telefone. A entrevista teve a duração real de 1:07h. A entrevista foi elaborada com cinco questões, tendo o seu início às 22:10h, sendo que as mesmas questões não foram cumpridas e respondidas, uma vez que a mesma foi reestruturada devido a ser muito tarde. Antes do início da entrevista foi comunicado a finalidade da entrevista. O Prof. Doutor Luís de Sousa autorizou a disponibilização dos dados da entrevista (para tratamento académico) por meios eletrónicos e outros meios existentes, relativamente ao Projeto de Dissertação de Mestrado, em estudo. A mesma entrevista foi validada pelo Prof. Doutor Luís de Sousa, no dia 10 de janeiro de 2017 (conforme e-mail arquivado). Desta forma, a entrevista na sua

íntegra foi redigida em formato papel, estando arquivada juntamente com o e-mail da confirmação da mesma.

3.2 Questões da Entrevista Exploratória e sua Justificação – Prof. Doutor Luís de Sousa

1ª/Q: Como é visto o lóbi, pela opinião pública portuguesa?

(Enquadrar a visão do lóbi, na opinião pública portuguesa, contribuindo para a validação do enquadramento teórico)

2ª/Q: Qual a sua perceção sobre o papel e a influência do Lóbi, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal? É feita e por quem?

(Enquadrar as Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal, na atividade lobística)

3ª/Q: Quais seriam, no seu entender, os indicadores/instrumentos que deveríamos ter em atenção, para a regulamentação do lóbi em Portugal?

(Validar ou rejeitar os critérios/indicadores do Modelo de Avaliação de Influências)

4ª/Q: Considera relevante a existência de um Modelo de Avaliação de Influências, que quantifique/qualifique ou não, a existência da atividade lobística?

(Tirar elações sobre a validade ou não da criação de um Modelo de Avaliação de Influências)

5ª/Q: Existe alguma questão que esperava que lhe tivesse sido colocada, e que não aconteceu?

(Pretende-se que seja acrescentado algo que até então não tivesse sido enunciado, e que contribua para o estudo em causa)

3.3 Redação da Entrevista Exploratória – Professor Doutor Luís de Sousa

Lisbete: Boa noite Prof. Doutor Luís de Sousa, muito obrigada por ter aceite fazer esta entrevista, por telefone, no sentido de colaborar na investigação do Projeto de Dissertação de Mestrado, desenvolvida na Universidade de Aveiro e intitulada por: *Modelo de Avaliação de Influências: O Lobby e a Advocacy, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal*.

Antes de iniciar propriamente dito a entrevista, gostaria, caso me fosse permitido, referir um aspeto importante do trabalho desenvolvido, ao longo da dissertação. A investigação efetuada incorpora a “criação” do Modelo de Avaliação de Influências, nas políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal, não estando contemplado a sua aplicabilidade. Nesta fase, o proposto é a Criação de um Modelo ... a sua aplicabilidade será num futuro próximo, pois a ideia é essa mesmo, “pegar” neste Modelo agora proposto e aplicá-lo, nas Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, em Portugal.

Prof. Doutor Luís de Sousa: Todas as Políticas Públicas, incluindo as políticas de cooperação para o desenvolvimento são suscetíveis de serem influenciadas, por grupos de interesses organizados, com maiores ou menores recursos e poder de persuasão. Deste ponto de vista, as Políticas de Cooperação para o Desenvolvimento não são uma exceção: AS PARTES INTERESSADAS MANIFESTAM-SE JUNTO DOS DECISORES e dos organismos responsáveis pela sua implementação ou em alguns casos são convidados a discutir com os primeiros, determinado tipo de programas, numa relação de parceria. Há dinheiro, há programas, há partes interessadas nos processos ... logo há influências.

Tendo em conta que estamos perante um contexto não regulamentado de *lobbying*, este é muitas das vezes praticado por pessoas ou organizações, ligadas à Cooperação com REDES DE CONTACTO no sector e que podem a qualquer momento MOBILIZAR ESSE CAPITAL SOCIAL, exercendo um poder de influência ...

É necessário, dentro deste contexto, compreender a linha fina que divide o lóbi legítimo e a *advocacy* (que fazem parte dos processos de decisão) da influência indevida ou tráfico de influências. O tráfico de influência é, ao contrário do lobbying, uma prática ilegal na medida em que alguém vende ou abusa da sua influência, real ou suposta, junto de

qualquer entidade pública, para obter favores ou tratamento preferencial ou informação privilegiada, com um potencial ou elevado valor de mercado, geralmente em troca de um pagamento ou vantagem não patrimonial. O lóbilista, por sua vez, é uma pessoa que CRIA PONTES, que gere informação, e é pago por isso, mas não vende aquilo que não pode vender, isto é, o mandato imperativo sobre o decisor. Pode assegurar que o decisor ouça PROPOSTAS, ideias, interesses, mas não pode assegurar ao seu constituinte que a decisão lhe será favorável contra qualquer tipo de pagamento ou vantagem.

Existe uma vasta literatura sobre o lóbi e a *advocacy* em sociedades democráticas. A investigadora do ICS-UL, Susana Coroado elaborou um Relatório sobre o Lobbying em Portugal, que incide sobre práticas e mecanismos informais num contexto não regulado.

Nos últimos tempos, houve três tentativas de regulação do *lobbying* em Portugal, em parte devido ao peso que estas práticas têm vindo a assumir nos processos decisórios, legislativos e regulatórios: em 2007, quando algumas agências de comunicação pediram acesso livre aos corredores da Assembleia da República; em 2014 por iniciativa da bancada parlamentar do PS; e em 2015 um projeto do governo PSD-CDS que nunca chegou a ser tornado público. Esta última proposta, desenvolvida pelo Secretário de Estado Pedro Lomba, visava apenas a criação de um REGISTO DE LÓBISTAS PROFISSIONAIS a nível do executivo, mas acabou por cair por terra por falta de vontade política da coligação. Recentemente, o CDS-PP apresentou uma versão reformulada deste projeto no âmbito da Comissão para o Reforço de Transparência na Vida Pública presidida pelo Dr. Fernando Negrão.

Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos e ao nível da União Europeia, em Portugal o lóbi não se encontra regulado e portanto nunca foi um mecanismo aberto de acesso aos decisores e de influência sobre a tomada de decisões. Em algumas instâncias, estamos simplesmente perante situações de captura dos processos legislativos, regulatórios ou decisórios através da institucionalização do conflito de interesses. Portanto, o problema coloca-se sobretudo ao nível da maior ou menor permeabilidade dos agentes políticos a essa influência, nas formas de interação e na sua regulação ou não.

Portanto, quando se fala de regulação de lobbying em Portugal, não podemos limitar o seu escopo à atividade de lóbi profissional, que é ainda muito reduzida. O lobbying em Portugal é praticado por agências de comunicação, escritórios de advogados e eleitos associados a estes escritórios (em particular deputados, mas não só...), os departamentos de

relações públicas das grandes empresas, antigos políticos e altos cargos públicos, as próprias organizações da sociedade civil, entre outros. A capacidade de lobbying de alguns setores económicos, como por exemplo, a banca e as construtoras, está diretamente relacionado com a prática de portas giratórias: o recrutamento de antigos ministros e secretários de estado, para posições de chefia (reais ou supostas) e para os órgãos sociais destas organizações, é bastante comum, na maioria dos casos, a quente, isto é, sem que seja respeitado um período de nojo.

Um número considerável de Deputados, tem filiação institucional nos maiores escritórios de advogados do país e vão fazendo *lobbying* “por dentro”: esta influência não é visível e também não há registo que permita um escrutínio externo.

As empresas, sobretudo as que não têm a sorte de ter um ex-político nas posições de chefia, recorrem muitas das vezes a escritórios de advogados que procuram influenciar os processos de decisão ou implementação de políticas públicas. Os escritórios de advogados por sua vez são muitas das vezes os autores das peças de legislação e dos pareceres sobre a sua interpretação, o que acaba por gerar um ciclo vicioso de influência.

Lisbete: Questão 1 – No seu entendimento, como é visto o lóbi pela opinião pública Portuguesa?

Prof. Doutor Luís de Sousa: Existem inquéritos à opinião pública portuguesa sobre atitudes, práticas e a julgamentos éticos. Num módulo rotativo do European Social Survey de 2005, que incidiu sobre moralidade económica, Portugal aparece em primeiro lugar, logo seguido de Espanha, em termos do número de contactos pessoais que os indivíduos dispõem para solicitar um bem ou benefício público a que não tinham direito, ou seja, nitidamente a capacidade declarada para puxar cordelinhos e obter favores de um qualquer funcionário público ou decisor.

Lisbete: Questão 2 – Quais seriam, no seu entender, os indicadores/instrumentos que deveríamos ter em consideração, para a regulamentação do lóbi em Portugal?

Prof. Doutor Luís de Sousa: A regulação do lobbying no caso português, justifica-se. Porém, essa deve ser pensada como parte integrante de um sistema de integridade pública e não como uma peça legislativa avulso. Isto, pressupõe, à partida, a existência de uma estratégia no que concerne a integridade pública, o que até à data não se verifica. Pensar a

regulação do lobbying sem considerar os mecanismos de gestão de conflitos de interesses na vida política é ignorar que a génese do problema se encontra na forma como esses interesses se organizam e procuram influenciar os processos de decisão, por dentro das próprias instâncias de poder.

ANEXOS

Anexo A - Regras de Conduta do Parlamento Europeu

(Martins Lampreia, 2006, pp. 65-67)

“Em 1997, foram estabelecidas «As regras de conduta do Parlamento Europeu», para os lobistas ali acreditados, através do Anexo 9-2 sobre «Lobbying in Parliament». Estas regras que foram revistas em Julho de 2004, e que a seguir se transcrevem, incidem sobretudo sobre a transparência comportamental dos lobistas:

O artigo 1 refere a atribuição e utilização dos cartões de acesso permanente (ou passes de livre-trânsito) aos lobistas. De entre as considerações de ordem essencialmente burocrática deste artigo, saliente-se o seu número 3, onde se diz que os passes não dão ao portador qualquer direito de participar nas reuniões e sessões parlamentares, delimitando, entre outras coisas, a zona de atuação dos lobistas dentro do Parlamento.

O artigo 2 refere o número de cartões de acesso a serem emitidos pelos questores, no início de cada período parlamentar, a cada entidade ou organização, equipara as condições de acesso às do *staff* do secretariado ou dos grupos políticos.

O código de conduta dos lobistas é referido no artigo 3, que se reproduz na íntegra:

1 – No âmbito das suas relações com o Parlamento, as pessoas inscritas no registo próprio, devem:

- (a) – Cumprir com todos os pontos do regulamento n.º9 e deste Anexo.
- (b) – Declarar os interesses que representam em todos os seus contactos com os deputados, seus gabinetes de apoio ou outros funcionários do Parlamento.
- (c) – Evitar praticar qualquer tipo de ação, destinada a obter informação de forma desonesta.
- (d) – Abster-se de referir que possuem qualquer relação formal com o Parlamento, quando estiverem a negociar com terceiros.
- (e) – Abster-se de divulgar com fins lucrativos, junto de terceiros, cópias dos documentos obtidos no Parlamento.

- (f) – Respeitar estritamente as normas do Anexo I, Artigo 2, parágrafo segundo.
- (g) – Assegurar-se que todo o apoio que lhe for prestado, esteja consignado no Anexo I, Artigo 2 e declarado no respetivo registo.
- (h) – Em caso de recrutarem antigos funcionários das instituições europeias, devem ser respeitados os regulamentos aplicáveis aos estatutos destes.
- (i) – Observar as normas do Parlamento sobre os direitos e responsabilidades de antigos membros.
- (j) – Com vista a evitar possíveis conflitos de interesse, deve obter a autorização prévia do deputado, se pretender ter um vínculo contratual, ou dar emprego a algum dos seus assistentes. Posteriormente deve esta situação ser declarada no registo mencionado no regulamento 9-2.
- (k) – Qualquer quebra deste código de conduta, poderá levar à retirada do passe à pessoa a quem foi emitido, e se for considerado necessário, à empresa para quem trabalha.”

Anexo B - Código de Conduta do SEAP

(Martins Lampreia, 2006, pp. 68-71)

“Os profissionais em assuntos europeus constituem uma parte vital num processo democrático atuando como elo de ligação entre o mundo dos negócios, a sociedade civil e os poderes de decisão europeus. Como tal, estes profissionais, têm de observar os mais altos padrões éticos no desempenho da sua função.

A SEAP – Society of European Affairs Professionals – tem como missão determinar esses padrões e servir de guia aos seus associados. O código de conduta é o resultado de inúmeros debates, e visa o empenho dos seus membros no cumprimento das regras a seguir enunciadas. Ao mesmo tempo, pretende erguer os alicerces dos padrões mais elevados e servir de *benchmark* para todos os profissionais europeus deste setor de atividade.

A SEAP deseja encorajar todas as terceiras entidades a manifestarem os seus pontos de vista sobre este código.

Nos seus contatos com as instituições da União Europeia, os profissionais devem:

Artigo 1

Princípios gerais

1. Atuar sempre com honestidade e integridade, conduzindo os seus negócios de maneira leal e profissional. Devem tratar todos – tanto os colegas e os concorrentes, como os funcionários e individualidades das Instituições – com respeito e civilidade.
2. Os profissionais não deverão exercer qualquer tipo de influência imprópria, sobre os funcionários ou os membros das referidas Instituições.

Artigo 2

Abertura e transparência

1. Devem manter os mais elevados padrões de profissionalismo no desempenho das suas funções, junto das instituições da União Europeia, devendo fazer prova de total transparência ao declararem os seus nomes, empresas ou organizações para quem trabalham e os interesses que estão a representar nesse momento.
2. Não devem ocultar intencionalmente o seu *status* nem o motivo do seu pedido de informação, nem criar nenhuma falsa expectativa relativamente a estes.
3. Procederem de forma assertiva para assegurar a verdade completa do conteúdo das informações e declarações que fizeram junto das instituições.
4. Não devem disseminar informação falsa, ou que não seja comprovadamente verdadeira e que possa levar a interpretações erradas. Tão pouco tentarão obter das instituições qualquer informação por meios ilícitos.

Artigo 3

Confidencialidade

1. Devem honrar a confidencialidade ou os embargos na obtenção e difusão das informações obtidas junto das instituições, seguindo sempre as regras que tenham sido estabelecidas para tais casos.

2. Não vender, nem tentar obter qualquer lucro, através da cópia de documentos fornecidos pelas instituições

Artigo 4

Conflito de interesses

Evitar qualquer conflito de interesses de âmbito profissional. Se uma situação destas se vier a verificar, o membro do SEAP terá de a resolver, pondo-lhe termo imediatamente.

Artigo 5

Contratação de ex-funcionários da UE

Ao dar emprego a antigos empregados, altas entidades ou membros das instituições europeias, deve tomar todas as medidas necessárias para seguir à risca as regras estabelecidas pelas instituições a esse respeito, em especial no que respeita a dados confidenciais.

Artigo 6

Compensações financeiras

1. Não se oferecer para dar, de forma direta ou indireta, qualquer tipo de compensação material aos funcionários ou membros das instituições da União Europeia, no desempenho das suas funções, para além dos atos considerados normais na hospitalidade dos negócios.
 - O Membros da SEAP devem orientar todas as suas atividades internas ou externas por este código, cooperando com os restantes consórcios.
 - Os Membros da SEAP comprometem-se em não ter nenhuma prática ou comportamento que possa ser atentatório à reputação da SEAP ou da atividade de *Public Affairs* em geral.
 - Os signatários concordam que a SEAP pode aplicar um leque de sanções nos casos de transgressão deste código de conduta, que podem ir da chamada de atenção à expulsão.”

Anexo C – Carta Deontológica da *Association des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques*

(Martins Lampreia, 2006, pp. 72-75)

“Artigo 1

A consultoria em lóbi presta serviços de aconselhamento a empresas, associações ou regiões administrativas, no que diz respeito à defesa dos direitos e interesses destas entidades junto de organismos que detêm o poder de tomar decisões que as afetam, através da difusão de uma informação rigorosa e que reflita os conhecimentos disponíveis.

Exercício da profissão

Artigo 2

A profissão de consultor em lóbi e relações institucionais, ou lobistas, pode ser exercida individualmente ou como trabalhador remunerado de uma empresa ou associação.

Artigo 3

Qualquer tipo de condenação a nível penal ou civil por procedimentos contrários à honra, à prioridade, ou aos bons costumes interdita o exercício da profissão.

Artigo 4

O exercício da profissão de consultor em lóbi é estritamente incompatível com:

- todo e qualquer mandato político para o qual se foi eleito, tanto a nível nacional como europeu;

- qualquer tipo de trabalho remunerado num gabinete ministerial ou na função pública nacional, comunitária ou internacional.

Artigo 5

A consultoria em lóbi subordina-se às regras em vigor para o recrutamento de antigos funcionários de instituições nacionais ou internacionais.

Artigo 6

A consultoria em lóbi aconselha a utilização dos meios necessários à concretização dos objetivos dos seus clientes e empregadores. Está sujeita a uma obrigação de meios.

Relações com as instituições

Artigo 7

Nos contatos que estabelece com as instituições nacionais e internacionais, o consultor em lóbi declara a sua identidade e os interesses que representa.

Artigo 8

O consultor em lóbi declara a identidade dos seus clientes e empregadores junto dos gabinetes das assembleias parlamentares, nacionais e europeias, assim que tal lhe é pedido.

Artigo 9

O consultor em lóbi respeita os regulamentos internos das assembleias representativas nacionais, europeias e internacionais.

Artigo 10

O consultor em lóbi respeita as regras em vigor para a obtenção e difusão de documentos oficiais e abstém-se, em particular de os distribuir com fins lucrativos.

Prescrições

Artigo 11

Em caso de ser possível surgir um conflito de interesses entre os seus clientes ou empregadores a propósito de objetivos similares ou concorrentes, o consultor em lóbi está obrigado a informar esses mesmos clientes ou empregadores de tal facto.

Artigo 12

Devido ao carácter estratégico dos *dossiers*, o consultor em lóbi mantém uma obrigação de confidencialidade.

Artigo 13

O consultor em lóbi alerta o seu cliente quando os seus objetivos são contrários às boas práticas profissionais ou aos regulamentos e leis em vigor.

Artigo 14

As empresas, associações ou regiões administrativas que recorrem ao consultor em lóbi asseguram-se que lhe fornecem a informação mais honesta e rigorosa disponível.

Artigo 15

Todos os membros da AFCL se comprometem a respeitar os princípios enunciados nesta carta, em cada uma das missões que lhe são confiadas.”

Anexo D - Livro Verde sobre a Iniciativa Europeia em matéria de Transparência

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_processes/114521_pt.htm (pesquisado em 30.01.2014)

“O presente Livro Verde lançou uma consulta pública relativamente a três temas, destinados a melhorar a transparência do processo de decisão: a necessidade de estabelecer um quadro mais estruturado que reja as atividades dos grupos de interesse, a procura de um retorno de informações sobre as consultas efetuadas à sociedade civil realizadas pela Comissão e a obrigação de divulgação de informações sobre os beneficiários dos fundos comunitários objeto de uma gestão partilhada. Insere-se na prorrogação de uma série de medidas já criadas pela Comissão, em especial em matéria de transparência e de abertura, desde o Livro Branco sobre a governança europeia.

Ato

Livro Verde da Comissão, de 3 de Maio de 2006, sobre uma iniciativa europeia em matéria de transparência [COM (2006) 194 final – Não publicado no Jornal Oficial C 151 de 29.6.2006].

Síntese

Aquando do lançamento da Iniciativa em matéria de Transparência, em 9 de Novembro de 2005, a Comissão estabeleceu uma distinção entre os três domínios de ação seguintes:

- O fornecimento de informações mais completas sobre a gestão e a utilização dos fundos comunitários.
- A deontologia nas instituições europeias.
- O quadro em que os grupos de pressão e as organizações da sociedade civil* exercem as suas atividades.

No domínio dos financiamentos, criou um sítio Web destinado a permitir um melhor controlo da utilização dos fundos da União Europeia que sejam objeto de uma gestão partilhada.

Uma segunda série de medidas permitiu um relançamento do debate com as outras instituições europeias sobre:

- As regras e normas de deontologia aplicáveis aos mandatários políticos nas instituições europeias.
- O reexame da legislação relativa ao acesso aos documentos.
- A reformulação do quadro jurídico que rege as atividades do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

Por último, no que diz respeito à última série de medidas, a Comissão identificou três grandes vertentes da Iniciativa Europeia em matéria de Transparência, que devem ser desenvolvidas com base numa consulta pública aberta e que são objeto do presente Livro Verde.

As partes interessadas eram convidadas a apresentar as suas opiniões sobre estas três questões. A consulta foi iniciada em 3 de Maio e encerrou em 31 de Agosto de 2006. Todas as contribuições foram publicadas no sítio Internet da Comissão.

Transparência e representação dos grupos de interesse ("lobbying")

A política da Comissão em matéria de transparência no que se refere às atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse ("lobbying")* baseia-se em dois tipos distintos de medidas: por um lado, as informações prestadas ao público em geral sobre as relações entre os membros dos grupos de interesse e a Comissão, a fim de permitir um controlo externo e, por outro, as regras em matéria de integridade que regem a conduta adequada de todos aqueles visados por um "lobbying", bem como destes membros propriamente ditos ("lobbysts")*.

No que diz respeito aos meios para reforçar o controlo externo das ações dos membros de grupos de interesse, pode prever-se um certo número de opções:

- O fornecimento de informações mais completas sobre as pessoas que contribuíram para a formulação de uma política ou de um quadro jurídico.
- A criação de um sistema de registo com base em incentivos.

Quanto ao primeiro ponto, a Comissão deve velar para que, no âmbito das consultas públicas, os grupos de interesse sejam sistematicamente convidados a apresentar, com a ajuda de um questionário eletrónico, informações sobre os seus objetivos, as suas fontes de financiamento e os interesses que representam.

A Comissão prevê igualmente a possibilidade de criar e gerir um sistema de registo facultativo através da Internet para todos os grupos de interesse e respetivos membros desejosos de serem consultados sobre as iniciativas comunitárias. A fim de constarem do registo, os grupos de interesse ou os membros desses grupos seriam obrigados a prestar informações sobre as entidades que representam, a função que desempenham e as suas modalidades de financiamento. Deviam igualmente subscrever um código de conduta.

A Comissão, que não considera adequado um sistema de registo obrigatório, prefere um sistema reforçado de autorregulamentação. Todavia, após um certo período de tempo, sugere a verificação do bom funcionamento do sistema de autorregulamentação e a possibilidade de prever, se for caso disso, um sistema de medidas obrigatórias.

Paralelamente ao controlo externo, contactos com os membros dos grupos de interesse, as regras relativas à integridade representam um outro contributo essencial em matéria de transparência das atividades dos membros de grupos de interesse. A Comissão considerou que a existência de códigos de conduta voluntários podiam desempenhar um papel de apoio útil. Na sua Comunicação de 1992 relativa aos grupos de interesse, a Comissão convidou os membros de grupos de interesse a adotarem os seus próprios códigos de conduta com base nos critérios mínimos por ela propostos. Nesse contexto, a Comissão considera que é necessário completar o dispositivo através da criação de um sistema de acompanhamento e de sanções em caso de registo incorreto e/ou de violação do código de conduta.

Retorno de informação sobre a aplicação das regras mínimas em matéria de consulta

A Comissão adotou, em Dezembro de 2002, uma Comunicação relativa às normas mínimas de consulta. O objetivo consistia em criar um quadro geral transparente e coerente em matéria de consultas. O princípio global subjacente a esta medida era o de garantir que as opiniões das partes interessadas fossem tomadas em consideração de forma adequada no processo de formulação das políticas da Comissão.

As regras mínimas estão em vigor desde o início de 2003. Dizem respeito a princípios gerais aplicáveis às consultas, nomeadamente a participação, a abertura, a responsabilidade, a eficácia e a coerência.

A Comissão considera que, no período 2003-2005, o respeito das regras era globalmente satisfatório, tendo a maior parte das regras mínimas sido aplicadas de forma adequada pelos serviços da Comissão. A Comissão considera, no entanto, que os contributos recebidos no quadro das consultas públicas abertas não foram contudo sistematicamente publicados na Internet e que, em certos casos, não existiu retorno de informação suficiente sobre a tomada em consideração ou não, na proposta estratégica final da Comissão, das observações recebidas no âmbito das consultas.

Divulgação da identidade dos beneficiários de fundos comunitários

A Comissão Europeia afirma no presente Livro Verde que está empenhada em levar a cabo uma ação de sensibilização sobre a utilização dos fundos comunitários, nomeadamente explicando melhor o papel da Europa e a sua importância.

No que diz respeito aos fundos orçamentais comunitários, a sua parte essencial não é desembolsada de forma central e direta pela Comissão, mas em parceria com os Estados-Membros. Do mesmo modo, a maior parte da informação sobre os beneficiários de fundos comunitários incumbe atualmente aos Estados-Membros. Ora, a divulgação de informações ao público diverge de forma significativa consoante o Estado-Membro em causa.

Os cidadãos recorrem frequentemente à Comissão Europeia para obterem informações relativas aos beneficiários dos fundos, se essas informações não forem divulgadas a nível regional ou nacional. Esta situação coloca a Comissão numa situação difícil, uma vez que não dispõe desta informação ou não tem o direito de a divulgar sem o acordo prévio do Estado-Membro em causa. Além disso, a abordagem restritiva adotada por certos Estados-Membros em matéria de informação baseia-se frequentemente na legislação nacional ou nas práticas relativas à proteção de dados.

A Comissão considera que, para ultrapassar estes obstáculos, é conveniente elaborar um novo quadro jurídico, diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, de molde a assegurar uma abordagem uniforme no que diz respeito a todos os beneficiários dos fundos comunitários.

Contexto

A Comissão salientou a importância de um “elevado nível de transparência”, a fim de assegurar que a União “seja responsabilizada pelo seu trabalho (e para que este seja) do conhecimento público”. A Comissão entende que elevadas normas em matéria de transparência são intrínsecas à legitimidade de qualquer administração moderna. Neste contexto, a Comissão lançou em Novembro de 2005 a “Iniciativa Europeia em matéria de Transparência”.

Esta iniciativa destina-se a consolidar uma série de medidas relacionadas com a transparência já instituídas pela Comissão, em especial as adotadas no âmbito das reformas globais que têm vindo a ser implementadas desde 1999 e enumeradas no Livro Branco sobre a Governança Europeia. As principais medidas a assinalar neste domínio são a seguir referidas:

- A legislação relativa ao “acesso aos documentos” (Regulamento (CE) n.º 1049/2001).
- O lançamento de bases de dados que fornecem informações sobre os organismos consultivos e os grupos de peritos que dão assessoria à Comissão.
- Consultas alargadas das partes interessadas e avaliações de impacto aprofundadas previamente à apresentação de propostas legislativas.

- O “Código de boa conduta administrativa”, que serve de parâmetro de referência para aferir a qualidade da instituição nas suas relações com o público.

Palavras-chave do ato

- Lobbying: representação de grupos de interesse: todas as atividades realizadas com o objetivo de influenciar a formulação das políticas e os processos de tomada de decisões das instituições europeias.
- Lobbyists: membros dos grupos de interesse: as pessoas que exercem a representação de grupos de interesse e que trabalham por conta de gabinetes de consultores especializados em assuntos públicos, de gabinetes de advogados, de ONGs, de grupos de reflexão ("think tanks") ou de agrupamentos profissionais.
- Organizações da sociedade civil: conceito amplo, que engloba, para além dos grupos de interesse (de pressão) europeus, os sindicatos e as federações de empregadores, as ONGs, as associações de consumidores, as organizações representativas dos meios socioeconómicos, as associações caritativas e as organizações comunitárias.”

Anexo E - Livro Verde – Iniciativa Europeia em Matéria de Transparência

(Comissão das Comunidades Europeias, 2006, pp. 2-4)

“I. INTRODUÇÃO

O compromisso assumido no sentido de conceder às partes interessadas maiores oportunidades para participarem ativamente na definição das políticas da UE constitui um dos “Objetivos Estratégicos 2005–2009”, mediante os quais a Comissão Europeia lançou uma “Parceria para a renovação europeia”¹. Neste contexto, a Comissão salientou nomeadamente o facto de que “A consulta e a participação são inerentes ao conceito de parceria”.

De igual modo, a Comissão salientou a importância de um “elevado nível de transparência” a fim de assegurar que a União seja “responsabilizada pelo seu trabalho (e para que este seja) do conhecimento público”.

A Comissão entende que elevadas normas em matéria de transparência são intrínsecas à legitimidade de qualquer administração moderna. Os cidadãos europeus têm o direito de exigir instituições públicas eficientes, transparentes e orientadas pelo conceito de serviço. Têm igualmente o direito de exigir que os poderes e os recursos conferidos aos organismos públicos e políticos sejam utilizados de forma prudente, não sendo nunca objeto de práticas abusivas para fins pessoais.

Neste contexto, a Comissão lançou em Novembro de 2005 a “Iniciativa Europeia em matéria de Transparência” (IET). Esta iniciativa destina-se a consolidar uma série de medidas relacionadas com a transparência já instituídas pela Comissão, em especial as adotadas no âmbito das reformas globais que têm vindo a ser implementadas desde 1999 e enumeradas no Livro Branco sobre a Governança Europeia...

Aquando da adoção da Iniciativa Europeia em matéria de Transparência, a Comissão lançou um reexame da sua abordagem global neste domínio. O objetivo consiste em identificar os aspetos passíveis de serem melhorados e em fomentar um debate a este respeito. Consequentemente, a iniciativa abrange um leque alargado de questões, desde uma informação mais completa sobre a gestão e a utilização de fundos comunitários até à deontologia nas instituições europeias e o quadro em que os grupos de interesse (*lobbies*) e as organizações da sociedade civil desenvolvem as suas atividades...

• Necessidade de assegurar um quadro mais estruturado para as atividades dos membros de grupos de interesse (*lobbyists*)

A abordagem adotada pela Comissão nos contactos com os membros de grupos de interesse tem-se inspirado sempre na sua preocupação pela abertura. Nos últimos anos, a Comissão reforçou e desenvolveu de forma mais aprofundada a sua política relativamente à participação das organizações da sociedade civil e outros interessados, nomeadamente mediante a adoção do “Livro Branco sobre a Governança Europeia” e dos “Princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas”.

Simultaneamente, a Comissão sublinhou o princípio de que “*uma participação mais ativa pressupõe uma maior responsabilidade*”⁴. As relações entre a Comissão e os membros de grupos de interesse devem poder ser do conhecimento público. Por conseguinte, considerou-se oportuno proceder a um reexame do quadro que rege as atividades dos membros de grupos de interesse e solicitar opiniões quanto à necessidade de novas iniciativas.”

Anexo F - Livro Branco – Governança Europeia

(Comissão das Comunidades Europeias, 2001, pp. 3-4)

“RESUMO

Os líderes políticos de toda a Europa estão hoje confrontados com um verdadeiro paradoxo. Por um lado, os europeus esperam que sejam eles a encontrar soluções para os grandes problemas das nossas sociedades. Por outro lado, estes mesmos cidadãos têm cada vez menos confiança nas instituições e na política ou, trata-se pura e simplesmente de um assunto em que não estão interessados.

O problema é reconhecido em toda a Europa, tanto a nível dos parlamentos nacionais como dos governos. Reveste particular acuidade para a União Europeia. As pessoas duvidam cada vez mais que um sistema mal compreendido e complexo possa assegurar a realização das políticas que desejam. Para muitos, a União é algo de distante mas que, ao mesmo tempo, se intromete demasiado.

O "não" irlandês vem salientar o impacto que os problemas produzem sobre uma grande parte da população, o que ficou patente não só no resultado final do referendo, mas também na fraca participação e qualidade do debate que o precedeu.

Todavia, os cidadãos esperam que a União seja a primeira a aproveitar as oportunidades da globalização, em termos de desenvolvimento económico e humano, e a dar resposta a desafios como o ambiente, o desemprego, as preocupações em termos de segurança alimentar, a criminalidade e os conflitos regionais. Esperam que a União atue de forma tão visível como os governos nacionais.

As instituições democráticas e os representantes do povo, a nível nacional e europeu, podem e devem ligar a Europa aos seus cidadãos. Trata-se do ponto de partida para políticas mais eficazes e mais pertinentes.

No início de 2000, a Comissão identificou a reforma da governança europeia como um dos seus quatro objetivos estratégicos. Os acontecimentos políticos que entretanto se verificaram vieram salientar o duplo desafio com que a União se depara: não só são necessárias medidas urgentes para adaptar a governança no âmbito dos atuais Tratados, como também é indispensável um debate mais vasto sobre o futuro da Europa, tendo em vista a próxima Conferência Intergovernamental.

A União deverá, ainda no âmbito dos atuais Tratados, iniciar uma adaptação das suas instituições e estabelecer uma maior coerência entre as suas políticas para tornar mais visível a sua ação e os princípios que defende. Uma União mais coerente será mais forte a nível interno e reforçará a sua posição de liderança a nível mundial. Estará também em melhores condições para abordar o desafio do alargamento.

O Livro Branco sobre a governança europeia incide sobre a forma como a União utiliza os poderes que lhe foram conferidos pelos seus cidadãos. É necessário iniciar a reforma imediatamente, para que os cidadãos sintam as mudanças, bastante antes de uma nova alteração dos Tratados da União Europeia.

O Livro Branco propõe uma abertura do processo de elaboração das políticas da União Europeia para que mais pessoas e mais organizações estejam envolvidas na sua conceção e realização. Promove uma maior abertura e responsabilização de todos os envolvidos. Os cidadãos ficarão assim em melhores condições para compreender a forma como os Estados-Membros, atuando em conjunto na União, podem dar uma resposta mais eficaz às suas preocupações.

A Comissão não pode proceder a todas estas alterações sozinha e o presente Livro Branco não pode ser considerado como uma cura mágica para todos os males. A mudança exige um esforço por parte de todas as outras instituições e, nos atuais e futuros Estados-Membros, por parte da administração central, das regiões, das cidades e da sociedade civil. É a elas que o Livro Branco se dirige prioritariamente. Propõe um conjunto de ações iniciais, incluindo algumas que contribuirão para que a Comissão volte a centrar a sua ação em prioridades claras, no âmbito das atribuições que lhe foram conferidas pelo Tratado: direito de iniciativa, execução das políticas, guardião do Tratado e representação internacional. Estas ações deverão ser realizadas imediatamente. O Livro Branco lança igualmente um processo de consulta, que decorrerá até final de Março de 2002, sobre a necessidade de as outras instituições e os Estados-Membros adotarem também medidas. Até ao final de 2002, a Comissão elaborará um relatório sobre os progressos alcançados e utilizará os resultados obtidos na consulta realizada no âmbito do presente Livro Branco. Este balanço deverá constituir a base para fazer avançar a reforma da governança juntamente com as outras instituições.

A Comissão participará também ativamente na preparação do próximo Conselho Europeu de Laeken, expressando a sua opinião relativamente aos objetivos políticos a

prosseguir pela União Europeia e sobre o enquadramento institucional necessário para os alcançar. Para o efeito, utilizará os princípios expostos no presente Livro Branco.”

Anexo G – De PARIS A ACRA

(ACEP & outros, 2011, pp. 14-15) por Ana Filipa Oliveira

“COMPROMISSOS DA PARCERIA NA DECLARAÇÃO DE PARIS SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO:

Apropriação: Os países parceiros exercem liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das ações de desenvolvimento.

Alinhamento: Os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros.

Harmonização: As ações dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e coletivamente eficazes.

Gestão centradas nos resultados: Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados.

Responsabilidade mútua: Os doadores e os países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento.

AGENDA DE ACRA PARA A ACÇÃO: TRÊS COMPROMISSOS CENTRAIS

A “Agenda para a Ação” parte da constatação de que, desde a Declaração de Roma (2003) sobre Harmonização até à adoção da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) se registaram progressos, mas que eles não são suficientes pelo que é necessário enfrentar três grandes desafios: o controlo pelos países em desenvolvimento como chave, a necessidade de construção de parcerias mais eficazes e inclusivas e a obtenção de resultados de desenvolvimento, com prestação contas desses resultados. Daí resultam três compromissos orientadores:

FORTALECER O CONTROLO DO DESENVOLVIMENTO POR PARTE DOS PAÍSES

- ampliando o diálogo sobre políticas de desenvolvimento no nível nacional
- favorecendo o fortalecimento, por parte dos países em desenvolvimento, da sua capacidade para liderar e gerir o desenvolvimento
- reforçando e utilizando os sistemas dos países em desenvolvimento do modo mais alargado possível

CONSTRUIR PARCERIAS MAIS EFICAZES E INCLUSIVAS

- reduzindo a dispendiosa fragmentação da ajuda
- aumentando o valor do dinheiro da ajuda
- aprofundando o compromisso com organizações da sociedade civil
- adaptando as políticas de Ajuda para países em situação de fragilidade

ALCANÇAR RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO E PRESTAR ABERTAMENTE CONTAS DESSES RESULTADOS,

- concentrando-se na apresentação de resultados
- sendo mais transparentes e abertos à prestação de contas dos resultados perante os públicos respetivos
- continuando a mudar a natureza dos condicionalismos para apoiar a apropriação pelos países em desenvolvimento
- aumentando a previsibilidade a médio prazo da ajuda

DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

A INICIATIVA INTERNACIONAL DE TRANSPARÊNCIA DA AJUDA

“O nosso objetivo é reunir os doadores, os países parceiros e a sociedade civil para melhorar a eficácia da ajuda, melhorando a transparência”, a frase omnipresente no site da Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda (IATI, na sigla inglesa), resume a sua atuação. Criada no contexto do Fórum de Alto Nível de Acra, em 2008, a IATI tem por objetivo apoiar e monitorizar a implementação dos compromissos da Agenda de Ação de Acra de uma forma consistente e coerente. Desta forma, pretende tornar a informação sobre os gastos da Ajuda mais acessíveis, fáceis de utilizar e compreender. Trata-se de uma coligação constituída por governos doadores e de Países em Desenvolvimento e ONG que concordam com a Declaração de Acra da IATI – documento que reconhece que a

transparência da informação sobre a Ajuda ao Desenvolvimento promove parcerias mais efetivas e acelera o desenvolvimento e a consequente redução da pobreza, aumentando a apropriação e a prestação de contas mútua, reduzindo a corrupção e melhorando a canalização de Ajuda. Os doadores signatários da declaração devem fornecer informação completa e oportuna sobre os compromissos anuais com os Países em Desenvolvimento, para que estes possam conhecer com precisão os fluxos de Ajuda para os seus planos orçamentais. Estes são apenas alguns princípios-chave dos cerca de 20 pontos que constituem a declaração.

Dos doadores signatários fazem parte organizações internacionais como o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento, a Comissão Europeia, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Aliança Global para a Vacinação e Imunização e a Fundação Hewlett; e países como a Austrália, a Dinamarca, a Finlândia, a Irlanda, a Holanda, a Nova Zelândia, a Noruega, a Espanha, a Suécia, a Suíça, e o Reino Unido. Também alguns Países em Desenvolvimento aderiram à iniciativa: Honduras, República do Congo, República Democrática do Congo, Gana, Ruanda, Indonésia, Nepal, Vietname, Papua Nova Guiné, Moldávia, Montenegro, Colômbia, Burkina Faso e Malawi.”

Anexo H – Os Princípios da Transparência na Cooperação para o Desenvolvimento

(ACEP & outros, 2011, pp. 30-32)

“Este boletim temático sobre transparência – e este projeto em geral – insere-se pois neste esforço. E, por isso, propõe um conjunto de iniciativas, estudos e atividades que estão em curso para operacionalizar esta questão da transparência como um instrumento para a qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento. Desde logo, a recente iniciativa do Conselho de Ministros da União Europeia em incluir um quarto capítulo para reforçar a componente da transparência na agenda da eficácia da ajuda da UE (ver Tome Nota). O boletim agrega ainda os Princípios da Transparência elaborados pela organização Access Info - que são aqui apresentados e adaptados aos diversos atores envolvidos na Cooperação para o Desenvolvimento - e destaca um exemplo de boas práticas do governo britânico, que criou recentemente um organismo de garantia da Transparência da Ajuda.

Como foi referido anteriormente, a promoção e a efetiva aplicação do conceito transforma a transparência num bem público e é o único caminho possível para a renovação de relações de igualdade e legitimidade para todos aqueles que estão envolvidos no processo de Cooperação e Desenvolvimento.

OS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A transparência e a prestação de contas (accountability) entre todos os intervenientes, públicos ou privados, são fundamentais para uma Ajuda ao Desenvolvimento efetiva e para que seja verdadeiramente apropriada pelas instituições dos Países em Desenvolvimento. Uma maior transparência é igualmente importante para garantir que a sociedade civil se envolva no debate em torno das condições da Cooperação e do Desenvolvimento.

Os princípios da Transparência da Ajuda colocam no mesmo plano a necessidade de uma maior Eficácia com o direito fundamental de a opinião pública conhecer como e para onde estão a ser canalizados recursos. Este direito de acesso à informação obriga todas as instituições envolvidas – públicas e privadas – a disseminar informação sobre as suas atividades e funções.

Reconhecendo que são necessários esforços concertados na promoção da Transparência na Cooperação para o Desenvolvimento foram desenvolvidos quatro princípios fundamentais de forma a garantir que é efetiva na luta contra a pobreza e na promoção de um desenvolvimento sustentável e participativo:

1. A INFORMAÇÃO DEVE SER PUBLICADA DE FORMA PROATIVA

As instituições envolvidas na canalização de recursos devem disseminar proactivamente informação sobre o processo de Ajuda e de todas as atividades subjacentes. Devem desenvolver sistemas para reunir, produzir e garantir a divulgação automática e em tempo útil de, pelo menos, as seguintes informações:

- políticas e procedimentos, incluindo critérios claros de atribuição;
- estratégias a nível local, regional e nacional; e a nível programático e sectorial;
- fluxos, incluindo dados sobre os fluxos financeiros planeados, prometidos e canalizados;

- condições, como acordos, contratos e outros documentos relacionados;
- processos de aquisição, critérios, propostas e decisões, bem como contratos e relatórios;
- avaliação da Cooperação e sua efetividade, incluindo monitorização, avaliação intermediárias e finais, auditorias e relatórios anuais;
- processos de promoção da integridade, incluindo avaliação do risco de corrupção, declarações de benesses, políticas e mecanismos de denúncia e proteção de quem denuncia casos de corrupção;
- promoção da participação pública, criando oportunidades para um envolvimento da população no processo de decisão e de avaliação;
- facilitação do acesso à informação, através da promoção de uma estrutura organizacional clara, informação de contacto e de mecanismos.

2. TODOS TÊM DIREITO A PEDIR E A RECEBER INFORMAÇÃO

As instituições públicas e privadas envolvidas no financiamento e na realização da Cooperação para o Desenvolvimento devem garantir o direito de acesso à informação através da publicação proactiva da informação e do estabelecimento de mecanismos que facilitem o acesso a todos sem necessidade de justificação. Os procedimentos de fornecimento de informação devem ser simples e gratuitos.

Todos os governos doadores, bem como as suas agências, e outras instituições devem cumprir normas do seu próprio acesso aos sistemas de informação nos países com que cooperam, garantindo que os cidadãos dos países parceiros possam aceder à informação da mesma forma que os cidadãos dos países doadores.

3. A INFORMAÇÃO DEVE SER ACESSÍVEL, COMPARÁVEL E DISPONIBILIZADA EM TEMPO ÚTIL

A informação deve ter qualidade suficiente para ser compreensível por governos dos países parceiros, Organizações da Sociedade Civil, outros stakeholders e o público em geral nos países doadores e parceiros. Para cumprir este objetivo, a informação deve ser:

- relevante e acessível: a informação deve ter linguagem compreensível e formatos apropriados para os diferentes públicos. Deve estar disponível em diferentes formatos consoante o tipo de audiência a que se dirige. A disseminação da informação não se deve

resumir à sua publicação, por exemplo, na Internet, mas utilizando diferentes formas como a rádio, televisão, ou material impresso;

- em tempo útil e exata: a informação tem de ser disponibilizada a tempo de permitir a sua análise, avaliação e reação. É especialmente importante que informação relevante seja fornecida com periodicidade anual e plurianual e de acordo com os ciclos orçamentais dos países parceiros;

- comparável: as organizações envolvidas em processos de financiamento e de realização da Cooperação devem reunir, gerir, compilar e publicar informação detalhada e que permita a comparação.

4. O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO DEVE SER PROMOVIDO

Os governos doadores e os dos países parceiros, bem como outros atores envolvidos no processo da Cooperação, devem incentivar os cidadãos a exercer o direito de acesso à informação. Desta forma, deputados, jornalistas, Organizações da Sociedade Civil e o público em geral, especialmente às comunidades diretamente afetadas, devem ser informados sobre o seu direito de acederem à informação.

Os funcionários das organizações devem ser formados no sentido de facultar informação para o público, de forma proactiva e em resposta a pedidos específicos.”

http://www.access-info.org/documents/files/Aid_Transparency_Principles.pdf